

الخدمة العمومية

وآليات ترقيتها في الإدارات الحكومية
مقاربات نظرية، تجارب محلية و عالمية

بن تركي أسماء
قرقور نبيل
احديدو محمد
بن وهيبة نورة
حجام الجمعي
بن حكوم علي
بلعيد سماح
ساسي سفيان
أ.ذيب محمد
مجدوب نوال
صدوق هجيرة
بن عمار أشواق
طالة لامية
رغيس إناس
بوريب طارق
تكفي صليحة
حمول طارق
مودن عثمان
سوريه ديش
وافية زاير
عبسات مراد
وردة شرف الدين
سامية بلجراف
سامية متزر

جمع وتنسيق واشراف
الدكتور: حجام العربي

مركز المدار المعرفي للأبحاث والدراسات

الخدمة العمومية

وآليات ترقيتها في الإدارات الحكومية

مقاربات نظرية، تجارب محلية وعالمية

جمع وتنسيق واشراف : الدكتور: حجام العربي

المؤلفون المساهمون في الكتاب :

بن تركي أسماء
بن وهيبة نورة
بلعيد سماح
مجدوب نوال
طالة لامية
تكفي صليحة
سوريه ديش
وردة شرف الدين

قرقور نبيل
حجام الجمعي
سامي سفيان
صدوق هجيرة
رغيس إناس
حمول طارق
وافية زاير
سامية بلجراف

احديدو محمد
بن حكوم علي
أ.ذيب محمد
بن عمار أشواق
بوريب طارق
مودن عثمان
عبسات مراد
سامية مترر



الخدمة العمومية وآليات ترقيتها في الإدارات الحكومية

"مقاربات نظرية، تجارب محلية وعالمية"

تنسيق وجمع واشراف : د- حجام العربي

الهيئة المشرفة على الكتاب:

د- عبد الوهاب باشا – مدير مركز المدار المعرفي للأبحاث والدراسات -الجزائر

- المنسق العام للكتاب: د- العربي حجام



اللجنة العلمية للكتاب

- ا د .الطيب صيد - جامعة محمد الشريف مساعدية سوق أهراس
- أ د. أنور مقراني – جامعة محمد لمين دباغين سطيف2
- أ د .يوسف جغلولي - جامعة محمد بوضياف المسيلة
- د. حجام الجمعي – جامعة العربي بن مهيدي ام البواقي
- د .عبد الرزاق امقران - محمد لمين دباغين سطيف2
- د. حسان تريكي - جامعة الشاذلي بن جديد- الطارف
- د. عادل شهب – جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل
- د .نبيل قرقور – محمد لمين دباغين سطيف2
- د- مختارجلولي – جامعة تيارت

اهداء

نهدي هذا العمل، بكل حروفه وكلماته، وفاء، وعرفانا... إلى كيان عظيم لك وطني الحبيب .

الى كل محب لهذا الوطن ..... الجزائر

الى كل روح سقطت من أجل أوطاننا العربية.

الى أرض فلسطين الطاهرة .....

شكر وتقدير

اود أن اتقدم بالشكر والتقدير ، الى اللجنة العلمية المحكمة لهذا الكتاب، ولكل الزملاء الاساتذة والباحثين من الجزائر والمغرب الشقيق والمساهمين بعصارة ابحاثهم في هذا الكتاب، والى كل من أسدى لنا النصيحة ومد لنا يد المساعدة.

دون أن أنسى في هذا المقام استاذي القدير: أنور مقراني لتشجيعه الدائم لنا.

الى الدكتور : باشا عبد الوهاب مدير مركز المدار المعرفي للأبحاث والدراسات، لرعايته الكتاب وتبنيه الفكرة .

فلله الحمد والشكر، ولكل من دعم وشجع هذا الكتاب، والله نسأل أن يوفقنا لما فيه الخير، وأن يهدينا إلى سواء السبيل.

المنسق العام للكتاب

فهرس المحتويات

** إن الآراء الواردة في هذا الكتاب تعبر عن أصحابها **

** ولا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المنسق العام للكتاب أو المركز **

تقديم :

تُعد الخدمة العمومية من أهم المواضيع التي تحتل الصدارة في اهتمامات أعلى هرم السلطة والحكومات الساعية لتقديم أحسن الخدمات لمواطنيها، وهذا ما تم ترجمته في العديد من الشعارات كعصرنة الإدارة وتقريبها من المواطن والقضاء على المعيقات البيروقراطية ...إلخ.

فقد أثبتت التجارب عبر التاريخ أن ممارسة الديمقراطية ومشاركة الشعوب في اتخاذ القرارات له الأثر الفعال في التنمية والرقي، وعليه فقد تم تقسيم صلاحيات تقديم الخدمات بين الحكومة المركزية والسلطات اللامركزية – المحلية – نتيجة لهذه التجارب، بحيث ثبت أنه كلما كان مصدر تقديم الخدمات أقرب إلى السكان كانت النتائج أفضل لإشباع رغبات مواطنيها، لذا فإن اتساع حجم المجتمعات يؤدي إلى زيادة الطلب على الخدمات المختلفة، مما يؤدي بالدولة إلى اختيار أسلوبها في التنظيم الإداري بما يتوافق وظروفها الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية مما يحتم عليها تبني أسلوب التنظيم اللامركزي في تسيير شؤونها بالإضافة إلى ضمان وحدة إقليمها؛ كون أن التنظيم المركزي أصبح غير قادر على النجاح في ظل التغيرات في جل المجالات مما جعلت الدول تنتهج لا مركزية في إدارة شؤونها. والعمل على ترقية خدماتها.

لذا فإن الادارة اللامركزية تشكل أساس نشاط الادارة المركزية وواجهة أدائها أمام المواطنين سواء من حيث النوعية أو الجودة، فأهمية ترقية وتحسين أداء الادارات الحكومية كانت محل اهتمام ومتابعة مختلف البرامج والاصلاحات العميقة التي نادت بها الدولة الجزائرية، بحيث يمكن القول بأن هناك تحسن فعلي وملموس بعصرنة الادارات الحكومية والمحافظة عليها في ظل تحسن أداء مرافقها العامة وتقديم خدمة عمومية ذات جودة لصالح المواطن وبنفس المعايير والأسس في كافة المناطق والاقاليم دون استثناء. وذلك بالاعتماد على اساسين : اولهما : الاهتمام بالمواطن، وثانيهما: فهو الجانب التنظيمي والقانوني.

أولا- يعتبر الاهتمام بالمواطن جوهر الخدمة ، كون هذا الأخير - المواطن- هو الذي تقوم عليه الدولة والمجتمع، ويجب حماية حقوقه،لأنها شرط أساسي لتحقيق الديقراطية وعليه فقد أصبحت علاقة المواطن بالإدارة تحضى بكل الاهتمام بالنظر للدور الذي يلعبه المواطن في المشاركة من جهة وتطور وظيفة الإدارة العمومية من جهة ثانية.

ثانيا- أما من الجانب التنظيمي فقد نصت النصوص القانونية لاسيما دستور 2016 والذي وضع المواطن في قلب السياسات العمومية، أين أوجب ذلك على الادارات الحكومية تحسين خدماتها وبالتالي تحسين صورتها العامة.

إن رهانات وآليات ترقية الخدمات العمومية مرتكزة أساسا على عصرنة الادارة بالاعتماد على تجديد الوسائل وأنظمة التسيير وتوسيع مجالات تسيير الخدمة العمومية إلى جانب خلق حركية عبر التناسق والمشاركة بين مختلف الادارات؛ من خلال عصرنة مناهج العمل وتعميم الاعتماد على الإدارة الإلكترونية والأنظمة المعلوماتية الحديثة.

ولا يتأتى هذا إلا بمورد بشري كفوء ومؤهل لخدمة المواطن عبر إدارة عمومية منفتحة شفافة ومستجيبة لتطلعاته، مذليلين كل العوائق البيروقراطية من خلال تبسيط والتخفيف من الاجراءات الادارية على المواطن

تقليص حجم الوثائق المطلوبة في تكوين الملفات الادارية. وعصرنة الخدمات العمومية وفق مقاربة متكاملة والتي ارتكزت على مجموعة من النقاط يمكن ابراز أهمها:

حذف إجراءات المصادقة على الوثائق

إنشاء السجل الوطني الآلي الموحد للحالة المدنية.

تحويل معظم الخدمات الإدارية التي كانت تقدمها الولايات والدوائر إلى البلديات من أجل هدف أسمى ألا وهو تقريب الإدارة من المواطن، باللجوء والاعتماد على التكنولوجيات الحديثة والإلكترونية، بحيث تعد هذه الأخيرة حجر الأساس في إعادة هندسة الأعمال الإدارية والتي بها يمكن ترقية وعصرنة الخدمات العمومية.

أما على المستوى الاقليمي والعالمي فقد سعت الحكومات في معظم الدول، بالقيام بعملية إصلاحات، تطال إدارات الدولة عبر أساليب ومخططات وأدوات جديدة، بهدف رفع مستوى تقديم الخدمات إلى المستفيدين بفعالية وكفاية، وتكون أكثر استجابة لحاجاتهم، وأكثر اهتمامًا بضبط الإنفاق واستعدادًا للمساءلة. لقد كان لثورة التكنولوجيا الهائلة أثر واسع في تواصل الدول والشعوب وتفاعلها بعضها ببعض، بشكل سريع وقد نتج عن هذا التقدم أفكار ومفاهيم اقتصادية واجتماعية تطرق إليها الباحثون في هذا الكتاب في دراساتهم، بالرغم من أن الإدارة العامة في كل مكان تقوم بالإصلاحات الإدارية وتسعى باستمرار لتحسين الأداء الإداري، فإن الحكومات، وبفعل الثورة التقنية، دُفعت إلى التفاعل وتبني مفهوم الحكومة الالكترونية والأفكار الإدارية الجديدة. ذلك لأن النجاح المستمر الذي حققه القطاع الخاص، بابتكار مفاهيم وتقنيات إدارية جديدة، حفز المختصين بالقطاع العام إلى إمكانية تطبيقها في الإدارات العامة في كثير من دول العالم1.

لذا نجد أن عالم اليوم يشهد تطورات علمية وتكنولوجية متقدمة جدا، لم يسبق للبشرية أن شهدتها من قبل، فقد أصبح من الواضح أن المنظمات الإدارية العمومية بشكل عام والمحلية بشكل خاص، تعيش في بيئة مليئة بالتغيرات والتطورات المتعلقة بأساليب معلوماتية وإدارية حديثة وغيرها،

[1]- انظر أكثر: حسن عباس صالح : تطوير أداء الخدمات الحكومية في لبنان رؤية إستراتيجية، مجلة الدفاع الوطني اللبناني، لبنان، العدد77، جويلية 2011. بتصرف .

لذلك أصبحت إدارات اليوم مضطرة لمواكبة التقدم والتطور، مما ترتب عن هذه التطورات، استخدام الإدارات العمومية لأساليب حديثة كالأنظمة المعلوماتية والإدارة الالكترونية، والتي تعمل على تلبية زيادة متطلبات الحياة وتطورها، ولكي تحافظ الإدارات الحكومية على نجاعتها في تقديم خدمات ذات نوعية لمواطنيها، لزم لها الاعتماد على أحدث التقنيات، كون هناك تغييرا اجتماعيا وديموغرافيا وأيضا تفكيرا دولاتيا في كيفية التعامل مع المواطنين، وهو ما سمح بتحويل الإصلاح إلى فرصة دولاتية لأجل المرور من مجتمع الساكنة الإحصائي إلى المجتمع الرقمي، ليس على مستوى تسجيلهم أو إمدادهم بالوثائق والعمليات الإدارية الأخرى ولكن أيضا تحويلهم إلى مواطنين متعاملين بهذا التغير الرقمي، ما يجعلنا نفكر أن الدولة تتمدد في مجتمع المعرفة في ظل تنامي الولوج السائل للمعلومات وللمواطنين إليه.

وقد جاء هذا الكتاب كمحاولة لتناول مصطلح الخدمة العمومية وآليات ترقيتها من عدة جوانب وفي عدة مجالات وتخصصات، بحيث تنوعت المقالات بين الطرح من زاوية الادارة وسوسيولوجيا التنظيمات، وكذا من زاوية الاعلام والاتصال العمومي وكذا من الزاوية القانونية، وكل باحث ابدع من وجهة رأيه ، واختتم الكتاب ببعض التجارب لاسيما في الوطن العربي والعالمي

د- العربي حجام



الفصل الأول :

أساسيات حول الإدارة العامة



أساسيات حول الإدارة العمومية وتسييرها

أ- صدوق هجيرة- المدرسة العليا للتجارة – الجزائر



تمهيد:

تعتبر الإدارة العمومية الوسيلة الأساسية التي تعتمد عليها الدولة لتقديم الخدمات المطلوبة للمواطنين بأفضل صورة ممكنة، لذا حضت باهتمام العديد من الباحثين و الممارسين في هذا الميدان، و لكن و رغم كل هذا الاهتمام إلا أنه لا يزال هناك غموض و بعض الخلط بين المفاهيم في ميدان الإدارة العمومية لذا ارتأينا أولا أن نزيل الغموض و نوضح المفاهيم، حيث سوف نتعمق في الإدارة العمومية و هذا بعرض مفهومها، أدوارها و كذا خصائصها.

الإدارة العمومية: مفهومها،أدوارها و خصائصها

سوف نتعمق فيما يلي بكل جانب على حدى

1.1 -مفهوم الإدارة العمومية: لقد تعدد تعريف الإدارة العمومية من طرف مفكري هذا الاختصاص ،و فيما يلي عرض لبعض من هذه التعاريف :

- تعريف Wilson : الإدارة العمومية هي الغاية أو الهدف العملي للحكومة موضوعه هو إنشاء المشروعات العامة بأكبر قدر ممكن من الفعالية و الاتفاق مع رغبات الأفراد و حاجاتهم ، فعن طريق الإدارة العامة توفر الحكومات حاجات المجتمع التي يعجز النشاط الفردي عن الوفاء به1.

[1]- Mercier. J: **l'administration publique, de l'école classique au nouveau management public**, la presse de l'université Laval, canada, 2002, P 38.

- تعريف Gilnier : الإدارة العمومية هي تنفيذ السياسة العامة للدولة.

- تعريف Mc Namara: الإدارة العمومية هي الوسيلة التي يتم من خلالها التنظيم العقلاني لكل التغيرات الإجتماعية،الإنسانية ،الإقتصادية ،التكنولوجية و السياسية حتى يتم نشر هذا التنظيم في المجتمع من خلال إدارة المنظمات العمومية1.

- تعريف Ch- Debbacsh: الإدارة العمومية هي وسيلة لإدارة الأعمال العامة، و هي تشتمل على إدارة مجموعة المرافق العامة لتحقيق الأهداف المقررة بواسطة السلطة السياسية في الدولة2.

- تعريف فوزي حبيش: الإدارة العمومية هي مجموعة نشاطات و أعمال المنظمة، تقوم بأدائها قوى بشرية تعينها السلطات الرسمية العامة و توفر لها الإمكانيات المالية اللازمة بهدف تنفيذ الخطط الموضوعة لها و بالتالي تحقيق الأهداف العامة المرسومة لها بأكبر كفاية إنتاجية و أقل تكلفة3.

- تعريف الصغير بعلي : للإدارة العمومية مفهومين أحدهما شكلي و الأخر مادي ،حيث يشير الأول إلى مجموع الأجهزة والهياكل القائمة في إطار السلطة التنفيذية عبر مختلف مستوياتها (مركزية و محلية)، أما الثاني فيشير إلى مجموعة الأنشطة التي تقوم بها هذه الأجهزة رغبة في تحقيق الصالح العام و الإستجابة لحاجات المواطنين4.

من خلال التعاريف المقدمة للإدارة العمومية يكمن أن نحدد النقاط الأساسية التي يرتكز عليها مفهومها وهي :

---

[1]- Landau. M et. Chisholu. D: **le management de l'administration publique doit-il être orienté vers la réussite ou chercher à éviter les échecs ? Un réexamen, politiques et management public**, vol 11, N° 01, 1993, PP 23-44.

3 - نعمة عباس الخفاجي،صلاح الدين الهيتي: **تحليل أسس الإدارة العامة (منظور معاصر)**، دار اليازوري للنشر، عمان، 2009، ص19.

[3] - فوزي حبيش: **الإدارة العامة و التنظيم الإداري** ، دار النهضة العربية ، بيروت ، 1991، ص 21.

[4]- نعمة عباس الخفاجي، صلاح الدين الهيتي: **تحليل أسس الإدارة العامة (منظور معاصر)**، دار اليازوري للنشر، عمان، 2009، ص18

الإدارة العمومية مرتبطة بسياسة الدولة: بمعنى أن الإدارة العمومية هي جهاز حكومي منشئ من طرف الدولة من أجل تحقيق أهداف محددة بما يتماشى مع سياساتها و توجهاتها.

الإدارة العمومية مرتبطة باحتياجات المواطنين: أي أنها تهتم بتقديم الخدمات للمواطنين لتلبية حاجياتهم التي لا يمكن للقطاع الخاص تلبيتها بشكل كامل أو جزئي.

الإدارة العمومية تسير وفق قوانين و لوائح محددة: بما أن الإدارة العمومية منشئة من طرف الدولة لتنفيذ سياستها، فإن هذه الأخيرة تحدد لها و بدقة المهمة المنوطة بها، النشاطات المتطلبة لتحقيق المهمة الرئيسية، سلطاتها و صلاحياتها و القوانين التي تنظمها. هذا يسمح لنا بالقول أن الدولة ترسم لكل إدارة عمومية الإطار التنظيمي لها من كل النواحي ، مثلا: تنظيم أحوال الموظفين العموميين يخضع لقانون و ضوابط خاصة.

الإدارة العمومية منظمة غير ربحية: أي أنها تقدم الخدمات للمواطنين و لا تشترط تلك الخدمات تحقيق أرباح.

على ضوء كل ما تم عرضه يمكن إعطاء التعريف التالي للإدارة العمومية :

الإدارة العمومية هي كل جهاز منشئ من طرف الدولة لتنفيذ سياستها العامة ،مهمته تقديم خدمات مباشرة أو غير مباشرة للمواطنين لتلبية حاجاتهم وفقا لقوانين و لوائح محددة لا تستهدف الربحية.

- أدوار الإدارة العمومية: كانت الدولة في الماضي تعنى فقط بالحفاظ على الأمن في المجتمع و لم تصبح مسؤولة على تقديم الخدمات لأفراد المجتمع إلا في العصر الحديث1. هذه الوظيفة الجديدة أجبرت الدولة على استحداث تنظيمات تتكفل بها وهي الإدارات العمومية. إبراز أهمية الإدارة العمومية لا يمكن أن يتم إلا بتقديم مختلف الأدوار التي تقوم بها لصالح الدولة و مختلف هيئاتها.

---

[1]- Voir le site - http://www.abahe.co.uk/notions-public-administration.html date et heure de consultation : 1-02-9, 2017, 21H00.

دور استراتيجي : تساهم الإدارة العمومية في تطبيق الإستراتيجية المحددة من طرف السلطات العليا و هذا من خلال الإشراف على تنفيذ مختلف البرامج والسياسات التي تترجم هذه الأخيرة، فهي تعتبر الجهاز التنفيذي لها.

ب . دور استعلاماتي: تعتبر كمنافذ للحصول على المعلومات بالنسبة للسلطات العليا "يقظة معلوماتية"و ذلك بفضل الإحتكاك بالمواطنين بصفة مستمرة و مباشرة، و لكن من الضروري أن تكون هذه المعلومات موثوقة، صحيحة و تصل في الوقت المناسب و هذا ما يسمح للسلطات باتخاذ الإجراءات و التدابير اللازمة عند الضرورة وفي الوقت المناسب.

ت . دور اجتماعي: في الماضي كانت وظيفة الدولة تنحصر في توفير الأمن الداخلي و الخارجي، و على المواطنين أنفسهم أن يوفروا حاجاتهم الضرورية، إلاّ أن وظيفتها قد اتسعت في بداية القـــــــرن العشرين و أصبحت تتدخّل في أنواع من الخدمات كانت تعتبر من صميم النشاط الخاص هادفة إلـى رعايـة المواطنيـن اجتماعيا ليظهر ما يعرف ب "دولة الخدمات" أو "دولة الرفاهية". و تعمل الإدارة العمومية باعتبارها ممثلة للحكومة ،على تجسيد هذا الدور الجديد و هذا بتوفير الخدمات الضرورية خاصة تلك التي لا يمكن للقطاع الخاص تقديمها بشكل كامل أو جزئي وذلك بالشكل الذي يرضي الجمهور طالب الخدمة و الذي يدفع ثمنها بشكل مباشر(رسوم) و غير مباشر (ضرائب).

خصائص الإدارة العمومية:إن الإدارات العمومية و على اختلاف مبرر و خلفية نشأتها من طرف الدولة إلا أنها تتسم بنفس الخصائص و أهمها ما يلي:

الإدارة العمومية دائما ما تنشئ من طرف الدولة لتحقيق منفعة عامة لا تستطيع منظمات القطاع الخاص تقديمها جزئيا أو كليا.

الإدارة العمومية يتم هيكلتها، تحديد اختصاصاتها و وضع سياسات تشغيلها و إدارتها من طرف الدولة و هذا بما تراه يتلاءم مع متطلبات تحقيق أهدافها و بما يتماشى مع السياسة العامة للبلاد.

تتمتع الإدارة العمومية بقدر من السلطة أو السيطرة التي تؤهلها من الاستفادة من موارد الدولة و إمكانياتها مقارنة بمنظمات قطاع الخاص.

تقوم الإدارة العمومية بوضع قيود و ضوابط تنظم و تحكم سلوك الموظف العام بدرجة أكبر مقارنة بمنظمات القطاع الخاص.

يقع على الإدارة العمومية نطاق أوسع من الأعباء و الالتزامات، حيث يفرض عليها أداء مهام و واجبات اجتماعية و سياسية و قومية و غيرها من أوجه المسؤوليات العامة.

تخضع الإدارة العمومية لنطاق واسع ممن المتابعة و المراقبة و المساءلة من أطراف عديدة على اعتبار أنها تستخدم المال العام أو تقدم خدمة و منفعة عامة بما يعطي لأطراف متعددة أحقية متابعة أداءها و تقييم كفاءاتها وفعاليتها.

الإدارة العمومية و رغم أنها تقدم أنشطة و خدمات ذات بعد اجتماعي و نفع عام لا يقابل عائد مادي كبير مغري (باعتبار أن الإدارة العمومية لا تبحث عن الربحية عند أداء أعمالها)، إلا أنها رغم ذلك لابد أن تلتزم بمعايير جودة الخدمات و الأعمال المقدمة، و لا يجدر بها الإخلال بتلك المعايير و تقديم تبريرات كارتفاع تكلفة تقديم الخدمة أو نقص الموارد.كله هاته السمات التي تتصف بها الإدارة العمومية تبين لنا مدى الاختلاف بينها وبين مختلف المنظمات الربحية الأخرى من عدة جوانب ، و التي يمكن أن نلخصها في الجدول الموالي:

جدول رقم 01 : الفرق بين الإدارة العمومية و الإدارة الربحية

معيار التفرقة	الإدارة العمومية	الإدارة الربحية
الهدف	تقديم خدمة عمومية	تحقيق ربح
الحجم	عادة كبير	عادة أصغر من الإدارة العمومية
مجال التطبيق	القطاع العام	خاصة القطاع الخاص
إطار العمل	تحدده السياسة العامة للدولة	يحدده مجلس الإدارة
شكل التنظيم	مرفق عمومي	شركات بمختلف الصيغ القانونية
الجهة الرقابية	الدولة ممثلة في أجهزتها الرقابية	المساهمون
مقياس الأداء	مدى توفر جودة الخدمة	تعظيم الربح
درجة ونطاق الاهتمام	مهتمة برفاهية المواطنين و تعطي الأولوية للمصلحة العامة للمجتمع عن المصلحة الخاصة	مهتمة بربحيتها و سمعتها

المصدر : من إعداد الباحثة.

الدولة والأنظمة الإدارية المتبعة:

علميا من غير المعقول أن يتم تناول موضوع الإدارة العمومية بمعزل عن أو دون التعرض للدولة من مختلف الجوانب، و ذلك باعتبار أن الإدارة العمومية هي الوسيلة الأساسية التي تعتمد عليها الدولة للقيام بدورها، حيث أن شكلها و تسييرها مرتبط بشكل الدولة و تسييرها. لذا رأينا من الضروري أن نتعمق في فهم الدولة لذا خصصنا هذا الجزء لمفهوم الدولة و تطوره، أشكال الدولة و علاقة الدولة بالإدارة العمومية.

مفهوم الدولة و أشكالها :

مفهوم الدولة: سوف نتطرق أولا لتطور هذا المفهوم من خلال عرض اراء ، تحليل و تفسير أهم المفكرين والفلاسفة لمسألة الدولة، ثم بتقديم تعريف الدولة لغة و اصطلاحا.

تطور مفهوم الدولة:

لقد تطور مفهوم الدولة عبر الزمن، فكل حقبة زمنية كانت تعطي تصور جديد للمفكرين عن الدولة يتناسب مع الأحداث و الوقائع السائدة، وهنا يأتي سرد سريع لأهم الفلاسفة والمفكرين.

أ. دولة المثالية والعدل لأفلاطون: لقد ربط الفيلسوف اليوناني أفلاطون مفهوم الدولة بالمجتمع حيث يرى أنه من المستحيل إدراك أحدهما بمعزل عن الآخر، فنشوء الدولة في نظره تكون خطوتها الأولى في السعي لتحسين الواقع الإنساني في المجتمع. و في مؤلفيه الشهيرين الجمهورية The Republic والقوانين The Laws نجد ملخص أفكاره حول الدولة فهي " تلك التشريعات والقوانين التي تضعها القيادة السياسية المتمثلة بالحاكم الفيلسوف Philosopher king والتي من شأنها تحقيق العدالة وهي أسمى ما تسعى إليه الدولة"1. فكل نشاطات الدولة في رأيه يجب أن تكون مؤهلة لتحقيق العدالة و الانسجام و ليس الصراع بين الطبقات و الأفراد و هذا على أساس تعاون الأفراد فيما بينهم و التزامهم بما خصص لهم من مهام في إطار النظام وابتغاء الخير دائما فيما يسعون إليه.

يظهر لنا جليا أن مفهوم الدولة في فلسفة أفلاطون مرتبط بالمجتمع الفاضل و العادل فلا يمكن تصور حياة عادلة وفاضلة خارج حدود الدولة 2.

[1]- أسامة شهوان: **إدارة الدولة: المفاهيم و التطور**، دار الشروق للنشر و التوزيع ، عمان ، 2001، ص 17.

[2] -Plato:**the laws, translated by trevor J. Sanders**, London, penguin book, 1978, p 123.

ب . دولة العقل لهيغل: مفهوم المفكر هيغل عن الدولة هو نوعا ما امتداد لمفهوم الدولة المثالية لأفلاطون. فقد اعتبر هيغل في كتابه فلسفة الحق و القانون The Philosophu of Right and Law الدولة كتجسيد للعقل الكوني Geist الذي تسير بموجبه الحياة. ففي نظر هيغل وعي الفرد و إدراكه بأنه لا يستطيع الوصول إلى الحقائق الموضوعية وكل ما يصبو إليه فقط من خلال كونه مواطن في المجتمع بل يتحقق فقط من خلال وجوده في جماعات حضارية منتظمة 1 تسير وفق قواعد ساهم في نشوء الدولة و هيكلتها.

فالدولة بالنسبة لهيغل هي تجسيد حقيقي لتطور العقل الفردي و انتقاله إلى العقل الموضوعي الذي دفع الأفراد إلى تقبل فكرة صهر مصلحتهم الفردية الذاتية إلى المصلحة العامة و إخضاعها إلى مؤسسات و تنظيمات تحكمها القوانين العقلانية و تنظمها الدولة.

ت . دولة السلطة لهوبز: إن الفكرة الأساسية التي تبرر و تشرح الدولة بالنسبة للمفكر هوبز جسدها في نظريته العقد الاجتماعي Social Contract . هذه النظرية التي تبين ببساطة أن الفرد يسعى دائما لتحقيق رغباته على حساب الآخرين، إلا أن خوفه من الآخرين بسبب الفروقات الموجودة بين بني البشر و عدم الثقة جعله يتنازل عن جزء من هذا الحق لصالح سلطة و هي الدولة تضمن له سلامته الشخصية و سلامة ملكيته الخاصة. ففي نظره حين تخلى الأفراد عن حقهم للدولة فكأنما أبرموا عقد معها في إطار نظام سياسي أسماه هوبز " التنين العظيم" Léviathan2.

من هذه النظرية يظهر لنا أن هوبز أعطى امتداد جديد للدولة و هو تفويض السلطة للدولة من طرف الأفراد طواعية و اتفاقا لا قهرا و كراهية.

[1] -Carl,I, Frederich: **The philosophy of Hegel, The modern library**, New york, 1954, pp 280-284.

[2] - أسامة شهوان: مرجع سابق، ص 46.

ث . دولة القوة لميكيافيلي: إن أهم ما ميز تعريف المفكر الإيطالي ميكافيلي للدولة هو الأخذ بمبدأ القوة باعتباره يشكل جوهر الدولة و أساس تعاملها مع غيرها من الدول و الأفراد. ففي مؤلفه الشهير الأمير " The prince" اعتبر ميكيافيلي الدولة كنظام واجبه الأساسي إبقاء المواطنين في حالة خضوع للحاكم و الذي لا يتم إلا بالقوة، مشددا على أنه يمكن اللجوء لاستعمال كل الوسائل المتاحة (حتى تلك المنافية للأخلاق، فالغاية تبرر الوسلية في نظره) التي تحقق قوة الدولة ، وكذا تمكنها من توسيع نفوذها من الخارج و إلا نجمت أخطاء تؤدي إلى انهيارها واضمحلالها[1].

د . دولة الإقتصاد: في القرن التاسع عشر بلغ تأثير العامل الاقتصادي في تطور مفهوم الدولة حدا لم يسبق له مثيل و ذلك بسبب تبعات الثورة الصناعية من تكدس للثروة و اختلال السوق . فقد كان السوق العالمي يعتمد على مبدأ ادم سميث Adam Smith القاضي بضرورة عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بسبب وجود ما سماه باليد الخفية و التي اعتبرها كقوة كفيلة بتنظيم السوق بعيدا عن الدولة، و لكن الاعتماد على هذا المبدأ أفرز انهيار اقتصادي حاد بالو.م.أ سنة 1929 و أدخل العالم في أزمة اقتصادية خانقة أبرزت أهمية تدخل الدولة في الحياة الإقتصادية بسبب مقدرتها على فرض النظام و البث في النزاعات بين الأفراد و المؤسسات من خلال أجهزتها المختلفة و سلطتها. في الحقيقة ، تخطت الدولة دور مراقب و منظم السوق و أصبحت تؤثر وتتأثر به، فمعظم القرارات و حتى السياسية التي أصبحت تتخذ من طرف الدولة أصبح لها مرجعية اقتصادية بحتة و هذا ما برهن عليه جيمس بوخانان الحائز على جائزة نوبل للاقتصاد سنة 1986 نظير مؤلفاته الخاصة بالاختيار العام أين بين أن القرار في أي مجالات أنشطة الدولة هو قرار اقتصادي في جوهره يقوم على مبدأ تحقيق أكبر قدر من الفائدة للأطراف المشاركة فيه.

[1] - عصام سليمان: **مدخل إلى علم السياسة**،دار النضال للطباعة و النشر، بيروت، 1989 ص 42.

ذ. الدولة العصرية: إن مفهوم الدولة العصرية أو الحديثة ارتبط بالتغيرات المختلفة (تكنولوجية، اقتصادية، صناعية، ثقافية،...) التي طرأت على المجتمعات نتيجة ما يعرف بالعولمة . هذه الظاهرة العابرة للحدود التي عقبت الحرب الباردة من الناحية التاريخية1، فرضت مجموعة من المهام والوظائف الجديدة للدولة لمواكبة التحولات و على رأسها تقديم الخدمات العامة للمواطنين بشكل عصري، و هذا لا يمكن أن يتم إلا عن طريق إعادة هيكلة وبناء أجهزتها و مؤسساتها المختلفة و تحديثها لتكون قادرة على القيام بهذه المهام والوظائف بكفاءة وفاعلية.

2.1.1 مفهوم الدولة لغة واصطلاحا:

أ. لغة: في اللغة العربية نجد أن كلمة دولة مشتقة من الفعل "دال" و الدولة مصدر و جمعها "دول" و يعني ما يتداول عليه و يكون مرة لهذا و مرة لذلك2، ففي اللغة العربية معنى كلمة الدولة إضراب الحال و عدم الاستقرار. أما في اللغة اللاتينية فكلمة دولة أصلها عبارة التي تعني وضعية تحديق الرجل الواقف و هي مرادفة لكلمة Status التي تعني الوقوف، أي أن أصل كلمة الدولة تشير للاستقرار؛ و كان ميكافيلي أول من ذكر لفظة "دولة" في القرن السادس عشر في كتابه الأمير.

أما لغويا يمكن القول أن أصل كلمة الدولة في اللغتين متضارب غير أنه يمكن القول أن الاشتقاق العربي في الحقيقة ينطبق على الحكومة أكثر من الدولة.

ب . إصطلاحا: لم يأخذ تعريف الدولة صياغة واحدة، حيث اختلف تعريفها حسب مجال اهتمام المفكرين والباحثين الأكاديميين : علم الاجتماع، السياسة، القانون،... و من بين التعاريف نجد:

---

[1]- محي محمد مسعد : **دور الدولة في ظل العولمة " دراسة تحليلية مقارنة"**، مركز الإسكندرية للكتاب، الإسكندرية، 2004، ص ص 27-28.

[2] - حسن مصطفى البحري: **النظم السياسية**، كلية الحقوق، دمشق، ص 04.

تعريف Melberg: الدولة مجموعة من الأفراد تستقر على إقليم معين بتنظيم خاص يخول جماعة منها سلطة تتمتع بالقوة و الإكراه1.

تعريف André Hauriou: الدولة مجموعة بشرية مستقرة على أرض معينة و تتبع نظاما اجتماعيا وسياسيا و قانونيا معينا يهدف إلى تحقيق الصالح العام و يستند إلى سلطة بصلاحيات الإكراه2.

- تعريف Wilson: الدولة شعب يخضع للقانون و يقطن إقليما معينا3.

- تعريف محسن خليل: الدولة جماعة من الأفراد، تقطن على سبيل الدوام و الاستقرار إقليما جغرافيا معينا، وتخضع في تنظيم شؤونها لسلطة سياسية تستقل عن أشخاص من يمارسها4.

- تعريف أبو فهر السلفي: الدولة هي مجموع كبير من الأفراد يقطن بصفة دائمة إقليما معينا، ويتمتع بالشخصية المعنوية، بنظام حكومي و استقلال سياسي5.

- تعريف حسن البحري: الدولة هي مؤسسة سياسية و قانونية، تقوم حيث يقطن مجموعة من أناس بصفة دائمة في إقليم معين ، يخضعون لسلطة عليا تمارس سياستها عليهم6.

يتضح لنا من خلال مجمل هذه التعاريف أن مفهوم الدولة يرتكز على 3 أركان و هي :

---

[1]- هاني علي الطهراوي: **النظم السياسية و القانون الدستوري**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان،2008، ص 26.

[2]- اندريه هوريو: **القانون الدستوري والمؤسسات السياسية**، الجزء الأول، ترجمة علي مقلد، شفيق حداد و عبد المحسن سعد، الأهلية للنشر و التوزيع، بيروت ، 1977، ص98.

[3]- سعد عصفور: **المبادئ الأساسية في القانون الدستوري و النظم السياسية**، منشأة المعارف، القاهرة، 1998، ص107

[4]- محسن خليل: **مبادئ الأنظمة السياسية و القانون الدستوري**، الجزء الأول، دار النهضة العربية، بيروت، 1972، ص 22.

[5]- أبو فهر السلفي، الدولة المدنية: مفاهيم و أحكام، دار عالم النوادر ، القاهرة، 2011، ص 22.

[6]- حسن مصطفى البحري: مرجع سابق، ص 04.

الشعب: يمثل مجموعة من البشر يتمتعون بجنسية الدولة تربطهم بها رابطة الولاء، على عكس الأجانب الذين يوجدون على إقليم الدولة و لا تربطهم بها سوى رابطة التوطن أو الإقامة. و تعد الجنسية علاقة قانونية تربط فردا معينا بدولة معينة، يفيد انتساب الفرد إلى دولة معينة توفر له حمايتها مقابل خضوعه لسلطتها 1.

الإقليم: هو تلك الرقعة الجغرافية، المتصلة عادة أو المنفصلة نادرا، التي يستقر عليها الشعب و التي تباشر الدولة على امتدادها حكمها و سيادتها. و تتكون عادة كل دولة من 3 أقاليم: برية،بحرية و جوية.

السلطة : و هو الركن الذي يميز الدولة عن الأمة، باعتبار أنهما تتشاركان في ركني الشعب والإقليم. و يقصد بالسلطة أو الحكومة الهيئة الشرعية التي تصدر القرارات المسيرة لشؤون الشعب و تسهر على تنفيذها و احترامها باعتبارها ملزمة للجميع. أي أنها منظومة قانونية تضبط شؤون الجماعة و تحمي مصالحهم.

من خلال ما تم تناوله في مسألة الدولة من وجهة نظر المفكرين و كذا الباحثين الأكاديميين، يظهر لنا جليا ارتباط مفهومها و نشأتها بمصلحة الأفراد و احتياجاتهم التي اختلفت و تطورت بمرور الزمن، فمن الحاجة إلى الأمن والغذاء في العهد اليوناني إلى الحاجة إلى توفير الخدمات في العصر الحديث؛ و هذا الاختلاف و التطور غير كذلك شكل الدولة و حتى نظام تسييرها في كل مرة ليتلاءم مع الوضع.

- أشكال الدولة: يختلف شكل الدولة تبعا لما يتخذ كأساس للتقسيم: نظام الحكم، الديانة، القوة الإقتصادية،...إلخ، و من أهم الأسس المستعملة لتصنيف الدولة "التكوين أو تركيبة السلطة السياسية"، حيث نجد دولة بسيطة (موحدة) و دولة مركبة.

[1]- رشاد السيد: **القانون الدولي العام في ثوبه الجديد**،دار وائل للنشر، عمان 2001، ص 128.

1.2.1 - الدولة البسيطة (الموحدة): وهي ذلك النوع من الدول التي ترعى شؤونها الداخلية و الخارجية سلطة واحدة، وتتميز بوحدة في دستورها وسلطاتها الثلاث التشريعية، التنفيذية والقضائية1. فالسلطة التشريعية (البرلمان، مجلس الشعب، مجلس الشورى، مجلس الأمة، مجلس الشيوخ، ...على اختلاف تسميتها حسب الدولة) تكون مسؤولة عن إصدار القوانين الواجب تطبيقها على كافة أرجاء إقليم الدولة و على كل الشعب؛ السلطة التنفيذية تكون المسؤولة عن السهر على تنفيذ هاته القوانين؛ أما السلطة القضائية ممثلة في المحاكم على إختلاف أنواعها فتتولى الفصل في النزاعات التي تثور على إقليم هذه الدولة الموحدة. أي أن الدولة الموحدة تتميز بكون التنظيم السياسي للسلطة فيها واحد، و تكون موزعة على عدة هيئات تمارس في شكل وظائف أو اختصاصات مختلفة بمبدأ الفصل بين السلطات و لكن كل هاته الهيئات أو السلطات هي عبارة عن جهاز واحد.

أما بالنسبة لنظام التسيير الغالب في الدولة البسيطة فهو النظام المركزي أي أن سلطات الحكم تكون مركزة في يد هيئة واحدة أو حكومة واحدة، و لكن هذا لا يتنافى مع إمكانية إتباع نظام اللامركزية في بعض الوحدات الإدارية .

2.2.1 - الدولة المركبة: هي ذلك النوع من الدول التي تتكون من إتحاد دولتين أو أكثر، حيث تتعدد في الدولة المركبة الدساتير والسلطات العامة،وعادة ما يتم الإتحاد لتحقيق غايات محددة لكل دولة . يجدر الإشارة أن الدولة المركبة تنقسم إلى عدة أشكال وهذا بسبب نوع ،طبيعة و الهدف من الإتحاد الذي تقوم به الدول، حيث نجد :

أ . الإتحاد الشخصي: يتمثل في إتحاد دولتين تحت تاج واحد أو رئاسة شخص واحد، فهو إتحاد شكلي يقتصر على شخص رئيس الدولة فقط مع احتفاظ كل دولة بسيادتها الكاملة داخليا و خارجيا. هو أضعف أنواع الإتحاد وهذا ما أدى لزواله.

[1]- محسن العبودي: **النظم السياسية**،دار النهضة العربية القاهرة، الطبعة الأولى، 1990، ص 121.

ب . الإتحاد الحقيقي (الفعلي): يقوم بين دولتين أو أكثر، حيث تخضع جميعها لرئيس واحد و تندمج في شخصية دولية واحدة لها حق ممارسة الشؤون الخارجية والتمثيل الدبلوماسي مع احتفاظ كل دولة من دول الإتحاد بدستورها، قوانينها و نظامها السياسي الداخلي الخاص.

ت . الاتحاد التعاهدي (الاستقلالي): يطلق عليه أيضا الاتحاد الكنفدرالي و هو ينشأ نتيجة إتفاق بين دولتين أو أكثر في معاهدة دولية على إنشاء مؤتمر أو هيئة أو جمعية أو لجنة أو جامعة تتولى التنسيق بين مصالح الدول الأعضاء و العمل على تحقيق أهدافها و رغباتها المشتركة مثل: ضمان استقلال كل دولة ،الدفاع عن أمنها الخارجي ،العمل على تحقيق مصالح اقتصادية متبادلة،... أي أن هذا الإتحاد مجرد هيئة استشارية[1] تقتصر مهمته على رسم سياسة مشتركة لعرضها على الدول الأعضاء كي تقرر ما تراه مناسبا ، حيث لا يملك أي سلطة على أي دولة أو رعاياها كما أن قراراته الصادرة غير ملزمة.

والاتحاد التعاهدي يشترك مع الاتحاد الشخصي في احتفاظ الدول الأعضاء بشخصيتها الدولية و استقلالها التام في الداخل و الخارج و كذا في كونه رابطة غير قوية بحيث لا يعمر طويلا و إن حدث العكس لا يحقق المنشود منه وجامعة الدول العربية مثال حي، و على النقيض يمكن أن تشتد الصلة بين الدول الأعضاء فيتحول إلى إتحاد مركزي مثل الإتحاد الأمريكي[2].

ث . الاتحاد المركزي: يتشكل هذا الإتحاد من ضم دول متعددة في شكل دولة واحدة هي دولة الإتحاد التي تتولى تصريف و تسيير بعض الشؤون الداخلية لكل دولة و كل الشؤون الخارجية للدول الأعضاء جميعا. على خلاف الاتحادات السابقة فهذا الإتحاد لا يرتكز على معاهدة أو اتفاقية تبرمها الدول الأعضاء

[1] - هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص 77.

[2] - اسماعيل غزال: **القانون الدستوري و النظم السياسية**،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر و التوزيع، بيروت، 1987، ص71.

و لكن يستند إلى دستور واحد هو دستور الدولة الإتحادية الذي يخول لدولة الإتحاد سلطات مباشرة على رعايا الدول الأعضاء واختصاصات تكفل تنفيذ القرارات التي تتخذها عن طريق سلطاتها دون الرجوع إلى الدول الأعضاء. في الحقيقة بمجرد قيام هذا الإتحاد تصبح الدول الأعضاء مجرد ولايات أو مقاطعات و تتنازل عن سلطانها لدولة الإتحاد المركزية. و تتضح مظاهر الوحدة في الإتحاد المركزي أولا في فقدان الدول الأعضاء لشخصيتهم الدولية لصالح دولة الإتحاد، حيث يظهر رعايا الدولة الاتحادية كشعب واحد يتمتع بجنسية واحدة ، يقوم على إقليم موحد يمثل الكيان الجغرافي للدولة الاتحادية في مواجهة العالم الخارجي ، و ثانيا في وجود دستور واحد إتحادي يشكل الأساس القانوني الذي تقوم عليه الدولة الاتحادية ؛ و رغم مظاهر هذه الوحدة إلا أن هناك هامش من الاستقلال للولايات يتجلى في وجود هيئة تنفيذية و تشريعية و قضائية لكل ولاية تختص بالأمور الداخلية الخاصة بها و هذا في إطار ما ينص عليه الدستور الإتحادي.

كما يمكن القول أن الإتحاد المركزي أقوى أنواع الإتحاد بسبب التوفيق بين مظاهر الاتحاد و الاستقلال بين الولايات، اتساع الرقعة الإقليمية و تكامل فعالياتها و قدراتها الاقتصادية و الاجتماعية و العسكرية1.

أساليب التنظيم الإداري للدولة:

يتأثر الأسلوب الذي تنتهجه الدولة في تنظيمها الإداري بظروفها الإجتماعية ، السياسية و كذا درجة الديمقراطية، وتعتبر المركزية و اللامركزية الإدارية الصورتان الأساسيتان للتنظيم الإداري في أي دولة في العصر الحديث. حيث تأخذ كل دولة بنصيب من الأسلوبين بما يتفق مع ظروفها، و لا تكاد توجد دولة تعتمد في تنظيمها على أحدهما دون الأخر، بل العكس تأخذ بقدر كل منها و تمزج بينها بما يحقق وحدة الدولة القانونية و السياسية و يؤكد ديمقراطية الإدارة2.

[1]- هاني علي الطهراوي : مرجع سابق ، ص 83.

[2] - محمد قدري حسن: **القانون الإداري**، إثراء للنشر و التوزيع، الأردن، 2009، ص 123.

1.2 - المركزية الإدارية:

هو أول و أقدم النظم التي عرفتها الدول في الحكم و الإدارة، نظرا للأوضاع التي كانت تعرفها الدولة القديمة، ومن ثم تطور هذا الأسلوب بتطور الدولة فعرف خصائص و صور متعددة.

1.1.2- تعريف نظام المركزية الإدارية: يقصد بالمركزية الإدارية وحدة السلطة التي تباشر الوظيفة الإدارية في الدولة، أي توحيد النشاط الإداري تجميعا و حصرا في يد الهيئات الإدارية (الوزارات) الموجودة في العاصمة السياسية للدولة دون مشاركة هيئات أخرى.

من هذا التعريف نستنتج أن المركزية الإدارية تقوم على عناصر ثلاث و هي:

تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية: يقصد بذلك استئثار الحكومة المركزية في العاصمة السياسية بكل السلطات التي تخولها لها الوظيفة الإدارية في الدولة من توجيه، تخطيط، تنسيق و رقابة. و لا يقتصر عمل الحكومة المركزية على جزء معين من الإقليم و إنما يشمل الدولة كلها، و هذا لا يعني أن تقوم هذه الأخيرة بجميع الأعمال في أنحاء الدولة بنفسها، بل تقتضي وجود فروع لها لا تتمتع بأي قدر من الاستقلال في مباشرة وظيفتها وتكون تابعة للسلطة المركزية و مرتبطة بها، أي هاته الفروع لا يكون لها سلطة إتخاذ القرار مهما كان نوعه باعتبار أن الحكومة المركزية الوحيدة المصدرة للقرارات.

التدرج السلمي (الهرمي): يقضي هذا الركن بخضوع الموظف الأقل درجة للموظف الأعلى درجة بشكل متدرج و متصاعد حتى ينتهي إلى الوزير الذي يخضع له الجميع في وزارته، حيث نجد الوزير على قمة الهرم الإداري ثم يليه نواب الوزير، مديرو المصالح ،... حتى الوصول إلى أبسط الموظفين في مختلف الإدارات الذين يمثلون قاعدة الهرم الإداري.

إن خضوع كل موظف مرؤوس خضوعا تاما لرئيسه المباشر، يجبر هذا الأخير على القيام برقابة سابقة (سلطة توجيه) و لاحقة (سلطة مراقبة و تعقيب) على أعمال المرؤوس من جهة، ويمنحه صلاحية تعديل القرارات الصادرة من مرؤوسه أو إلغائها بالشكل الذي يراه مناسبا من جهة أخرى.

السلطة الرئاسية: تعد السلطة الرئاسية من أهم ركائز النظام المركزي، و هي تمثل حق معترف به للرؤساء الإداريين ينظمه القانون لتحقيق و ضمان الفعالية في الأداء و استمرارية العمل الإداري. و تعتبر هاته السلطة سلطة شاملة لأنها تسيطر على أشخاص المرؤوسين و أعمالهم، فللرئيس الحق في أن يخصص المرؤوس لعمل معين، و أن ينقله أو يرقيه أو يوقع عليه جزاء متى وقع منه إخلال بواجباته و ذلك في حدود معينة. و تتأثر قوة السلطة الرئاسية بصاحب السلطة و مركزه في السلم الإداري و بتنوع الوظيفة التي يمارسها[1].

2.1.2 صور المركزية الإدارية: إن حصر الوظيفة الإدارية في الإدارة المتواجدة في العاصمة السياسية في ظل النظام المركزي، لا يسمح للإدارة المركزية بالقيام بكل وظائفها و مهامها في كافة إقليم الدولة، لذا هي تعتمد على صورتين لتجسيد أكثر مرونة لأسلوب المركزية و هما: التركيز الإداري و عدم التركيز الإداري.

التركيز الإداري "Concentration" : هي الصورة البدائية للمركزية الإدارية، و تقضي بتركيز جميع السلطات الإدارية في جزئياتها و عمومياتها في أيدي الإدارة المركزية، التي يعود إليها البث في جميع المسائل الإدارية سواء كانت تلك المتعلقة بالدولة ككل أو التي تخص إقليما معينا. وهذا الأسلوب في التنظيم لا يتوافق مع متطلبات الدول الحديثة، فبالنظر لكثرة الإلتزامات و الأعباء الملقاة على عاتق الدولة في العصر الحديث، فإنه لا يمكن لها تلبيتها والاستجابة إليها من خلال جهة إدارية واحدة، بل هذا يحدث حالة من الاختناق نتيجة تراكم الملفات و انتظار الحسم فيها مما ينعكس سلبا على الأداء و على تلبية حاجات المواطنين.

---

[1] - علاء الدين عشي: **مدخل القانون الإداري**، دار الهدى، عين مليلة، 2012 ، ص 47.

عدم التركيز الإداري "Déconcentration": و يسمى بالمركزية النسبية، و تقضي هاته الصورة التنظيمية بتوزيع السلطات والاختصاصات الإدارية بين الإدارة المركزية و ممثليها على الصعيد المحلي، بحيث تمنح لهؤلاء بعض الصلاحيات والاختصاصات والسلطات للقيام بالعملية الإدارية دون اللجوء للإدارة المركزية مع بقائهم تابعين لها ومعينين من قبلها، كما تبقي الإدارة المركزية على حقها في التوجيه، الرقابة و الإشراف على ممثليها المحليين. ويتم تحويل هاته السلطات والاختصاصات عن طريق الية التفويض الإداري، الذي يعد الأساس القانوني الذي يقوم عليه نظام عدم التركيز الإداري. و التفويض الإداري يستوجب أولا وجود نص قانوني يجيز التفويض و ثانيا إصدار قرار إداري يقضي بالتفويض يستوفي كل الجوانب الشكلية و يبلغ للجهات المعنية.

إن تبني عدم التركيز الإداري له فوائد عديدة منها1:

تخفيف العبء على الإدارة المركزية، فالإلتزامات و التحديات المتعددة و المتنوعة للدولة في العصر الحديث يجعل من المستحيل أن تتمكن إدارتها المركزية من التحكم في كل المساءل و البت فيها بتأن لاتخاذ القرار الصحيح.

تحد من البطء و الروتين و تقتصد في الإجراءات الإدارية و النفقات التي تتطلبها.

جعل الإدارة أكثر فعالية و تلاءم مع الاعتبارات الفنية للإدارة الحديثة.

تعتبر كخطوة و تمهيد للأخذ بالأسلوب اللامركزي في الإدارة.

3.1.2 - تقدير نظام المركزية الإدارية: يتفق هذا النظام مع طبيعة بعض المرافق العامة لما ما يقدمه من مزايا لها كمرفق الدفاع و الأمن، و لكن و مع ذلك لديه عيوب لا يمكن تجاهلها.

---

[1] - محمد قدري حسن: مرجع سابق، ص 133

أ . المزايا (الإيجابيات) : للمركزية الإدارية جملة من المزايا يمكن حصرها فيما يلي:

تقوية نفوذ السلطة المركزية و تسهيل بسط هيمنتها على مختلف أجزاء الإقليم و المصالح، من خلال البت في كل الأمور و اتخاذ القرار مركزيا. و قد اعتبر بعض الباحثين المركزية الإدارية كضرورة للدولة الحديثة من حيث نشأتها1.

تجانس النظم الإدارية في الدولة كلها و وتوحيد نمط العمل و وضوحه ما يسهل على الموظفين الإحاطة بتلك النظم و بالتالي ضمان تنفيذها بأحسن طريقة.

تكريس مبدأ العدالة و المساواة بين الأفراد المتعاملين مع الإدارة في كل أنحاء الدولة، فالنظام المركزي وبحكم تركيز سلطة القرار و تجانس العمل فهو يضمن للجميع الاستفادة من نفس شروط الانتفاع بخدمة ما و إجراءاتها و بالتالي عدم التمييز، فالتحيز لا يمكن أن يسود إذا طبق هذا النظام.

نظام المركزية الإدارية أفضل الأنظمة في مجال اقتصاد المال لأنه يقلل من نفقات العامة لأبعد حد ممكن وذلك نظرا لوحدة مصدر النفقات و الرقابة الموحدة. كما أنه ثبت بالدليل القاطع أن الاستقلال المالي قد ينجم عنه ظاهرة الإفراط أو المبالغة في الصرف مما يؤثر سلبا على الوعاء المالي للدولة2.

ب . العيوب (السلبيات): رغم ما يتمتع به النظام المركزي من مزايا إلا أنه يعاب عليه:

بطء إنجاز الأعمال، فتطبيق النظام المركزي في الواقع العملي ينجم عنه حالة من الاختناق في الوسط الإداري بسبب كثرة الإجراءات ،كثرة الملفات، تركيز السلطة لاتخاذ القرار و طول الوقت من أسفل إلى أعلى الهرم السلمي للحصول على التصديق، كل هذا التعطيل ينتج عنه انتشار ظاهرة البيروقراطية بالمفهوم السلبي.

---

[1] - محمد جمال مطلق: **الوجيز في القانون الإداري**، دار الثقافة و الدار العلمية الدولية، عمان، ص 81.

[2] - عمار بوضياف: **التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق**، دار جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010، ص 27.

عدم تناسب نظام المركزية الإدارية مع متطلبات بعض المرافق العامة التي تقضي نجاحها استقلالها وتحررها من المركزية.

تقوية السلطة المركزية يؤدي إلى تقوية الحكم المطلق و طغيان الاستبداد داخل الدولة كما يعزز من تهميش السلطة المنتخبة في المشاركة في صنع القرار.

تجاهل أو على الأقل عدم تجاوب مع التطلعات و المتطلبات المحلية، فغالبا ما تتخذ السلطة المركزية قرارات تكون غير ملائمة لمواجهة الاحتياجات المحلية مما ينجم عنه عدم تجانس في النمو الاجتماعي و الاقتصادي بين مختلف مناطق الدولة.

كل ما تم تقديمه عن نظام المركزية فإنه يظهر جليا عدم إمكانية تصور وجود دولة في العصر الحديث من دون نظام المركزية الإدارية، وهذا لما يقدمه من مزايا و خدمات للدولة في ضبط تسيير شؤونها الأساسية خاصة، على الرغم من عيوبه. إلا أن جعل النظام الإداري كله مركزيا لا سيما في المرافق الإقليمية يعتبر قرار لاعقلاني باعتبار أنه يكرس ويجذر عيوب المركزية لذلك لا بد على الدول اللجوء للامركزية للتخفيف من الأعباء الناجمة عن هاته العيوب و سد النقائص التي تظهر من جراء التطبيق المكثف لنظام المركزية الإدارية.

2.2 - اللامركزية الإدارية:

ظهر هذا الأسلوب لسد الفراغ و تصحيح العيوب التي عرفها نظام المركزية الإدارية ، و لا يعني قيامه زوال نظام المركزية الإدارية بل جاء لتدعيم هذا الأخير ليكون أكثر فعالية.

1.2.2 - تعريف اللامركزية الإدارية: يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة الإدارية المركزية والسلطات الإدارية المحلية المستقلة. أي أن نظام اللامركزية يؤدي إلى تعدد مراكز اتخاذ القرار و هذا خلافا لنظام المركزية الإدارية الذي يكرس مبدأ الأحادية في اتخاذ القرار. و يترتب عن هذا النظام :

ظهور هيئات إدارية مستقلة تؤدي الوظيفة على المستوى المحلي و هذا تحت رقابة و إشراف السلطة المركزية.

إسناد بعض صلاحيات التسيير الخاصة بالسلطة المركزية لمصلحة الهيئات الإدارية المستقلة المحلية للتقرب أكثر من الجمهور و توفير حاجياتهم.

و من المعروف أن هذا النظام جاء كاستجابة سياسية لمتطلبات الديمقراطية المعاصرة، و كاستجابة إدارية للتكفل بأعباء الإدارة المتزايدة في ظل اتساع نطاق النشاط الإداري و امتداده لمجالات تزداد يوما بعد يوما لم يستطع تغطيتها نظام المركزية الإدارية.

من تعريف نظام اللامركزية الإدارية الموضح يتبين أنه يقوم على ركنين أساسيين :

المصالح المحلية أو الإقليمية المتميزة: متى كان هذا الإعتراف من قبل الدولة فإنه يسمح بتطبيق فكرة توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية و الهيئات المحلية المستقلة، فالأولى تشرف على تسيير المهام و المرافق الإستراتيجية ذات الصبغة الوطنية كشؤون الدفاع، الأمن، الخارجية و رسم السياسات العامة في المجال التربوي والإقتصادي و التعليم العالي و غيرها، و الثانية تشرف على مرافق متنوعة تتضمن كافة الخدمات كالصحة والتعليم و الكهرباء و الماء و غيرها، و ذلك انطلاقا من فكرة أن أبناء المنطقة أعلم بشؤونهن أو شؤون إقليمهم1.

[1]- عمار بوضياف: **مرجع سابق**، ص 33.

استقلال الهيئات اللامركزية و الوصاية الإدارية: إن الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة و الذي يعد الركن الأول للامركزية الإدارية يقضي بضرورة وجود هيئات محلية تقوم بتسيير هاته المصالح، و من الضروري أن تكون هاته الهيئات مستقلة لكي تتمكن من اتخاذ القرارات و تسيير الشؤون المحلية دون الرجوع للإدارة المركزية وبالمقابل تتحمل بذاتها مسؤولية أعمالها[1]. في الحقيقة، استقلال هاته الهيئات اللامركزية ليس تاما بل استقلال كاف لتسهيل أداء نشاطها دون التفريط في السعي لتحقيق السياسة العامة للدولة. و يطلق على هذا النوع من العلاقة بين الإدارة المركزية و المحلية بالوصاية الإدارية Tutelle administrative، غير أنه هناك من يستعمل عبارة الرقابة الإدارية Contrôle administratif للتمييز بينها و بين مفهوم الوصاية في القانون المدني.

و يقصد بالوصاية الإدارية مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة[2]. فنظام الوصاية إذن يمثل أداة قانونية تضمن وحدة الدولة عن طريق إقامة علاقة قانونية دائمة بين الهيئات المستقلة و الإدارة المركزية من جهة، و تكفل للهيئات اللامركزية حقها في اتخاذ القرارات بالكيفية و الحدود التي رسمها القانون من جهة أخرى.

2.2.2 - صور اللامركزية الإدارية: تأخذ اللامركزية الإدارية صورتان أساسيتان هما:

أ - اللامركزية الإقليمية أو المحلية: و تسمى أيضا الإدارة المحلية، و معناها أن تمنح الإدارة المركزية إلى جزء من إقليم الدولة جانب من اختصاصاتها في إدارة المرافق و المصالح المحلية مع تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي و الإداري. وقد كان لعجز الإدارة المركزية على القيام بكل صغيرة و كبيرة في كل أقاليمها، التي لكل منها مصالح متميزة معترف بها، أساس اتباع هذا النوع من النظام الإداري.

---

[1] - إبراهيم عبد العزيز شيحا: **مبادئ و أحكام القانون الإداري**، الدار الجامعية، بيروت، 1994، ص 198.

[2] - عمار بوضياف: **الوجيز في القانون الإداري** ، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر،2009 ،ص 177.

ب - اللامركزية المرفقية: تتجسد في انفصال مرفق معين عن الدولة و تمتعه بقدر من الاستقلال ليشكل مؤسسة عامة وطنية أو محلية. و قد ظهرت هذه الصورة من اللامركزية حديثا نتيجة لتزايد وظائف الدولة المعاصرة لمواكبة التقدم الحضاري و متطلباته خاصة المصالح العامة. و في سبيل النهوض بهاته الوظائف و إدارتها بكفاءة تعين منح بعض المرافق والمصالح العامة الشخصية المعنوية لكي تتولى إدارة بعض من هاته الوظائف بعيدا عن التعقيدات الإدارية لكن مع خضوعها للإدارة المركزية. و من أشهر هاته المرافق نجد: الغاز و الكهرباء، النقل، المياه...إلخ.

3.2.2 - تقدير نظام اللامركزية الإدارية:

إن نظام اللامركزية الذي أتى لتكميل النظام المركزي و سد ثغراته، لا يخلو من عيوب تشوبه على الرغم من المزايا الكثيرة التي يتحلى بها.

أ - المزايا (الإيجابيات): يمكن حصرها فيما يلي:

تخفيف العبء عن الإدارة المركزية، فواجباتها في العصر الحديث تعددت و تنوعت إلى درجة يصعب معها متابعة كل الأمور من إدارة واحدة بكل دقة و فعالية، لذا فتوزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية و الهيئات اللامركزية يعتبر الحل الأمثل باعتبار أنه يضمن للإدارة المركزية التفرغ لأداء المهام الأكثر أهمية .

حل و تبسيط الكثير من المشاكل الإدارية كالبطء، الروتين و التأخر في إتخاذ و صدور القرارات بحكم إمكانية إتخاذ القرارات على المستوى المحلي.

تكريس مبدأ تقريب الإدارة من المواطن، فتسيير المصالح العامة للمواطن من طرف هيئات محلية يسمح بالتكفل الأحسن بشؤونه و إشباع حاجياته كون هذه الهيئات يكون لها معطيات أكثر و أدق مما يسمح لها باتخاذ القرار المناسب.

اللامركزية أداة فعالة لتجسيد فكرة الديمقراطية و هذا من خلال تمكين المواطن من تسيير شؤونه عن طريق ممثليه في الهيئات المحلية.

ب . العيوب (السلبيات) : أكثر الانتقادات الموجهة للنظام اللامركزي تمحورت حول:

المساس بالوحدة الإدارية للدولة و هذا لأن هذا النظام يمنح سلطة تسيير الشؤون المحلية لهيئات لامركزية مستقلة، غير أن هذا الانتقاد مبالغ فيه باعتبار وجود الوصاية (الرقابة) الإدارية من طرف الإدارة المركزية التي تضمن تطبيق القوانين و وحدة الدولة.

نشوء نزاعات و تضارب بين الإدارة المركزية و الهيئات اللامركزية لأنه غالبا ما تقوم هذه الأخيرة بتقديم المصلحة المحلية على المصلحة العامة.

عدم تحكم الإدارات اللامركزية و المرافق العامة في النفقات العمومية مقارنة بالإدارة المركزية و هذا لقلة الخبرة و الاستقلال المالي الذي قد ينجم عنه التبديد و الإسراف.

من خلال ما تم عرضه عن أهم نظامين مستعملين للتنظيم الإداري في الدولة الحديثة، يبدو لنا أنهما مظهرين متعارضين و انتهاج أحدهما يلغي إمكانية انتهاج الآخر، إلا أن ذلك غير صحيح فالتعارض لا ينفي إمكانية وجود تعاون بينهما، فلا تكاد توجد دولة تعتمد في تنظيمها لكيفية ممارسة نشاطها الإداري على أحدهما دون الاخر[1].

فالدولة الحديثة تسعى إلى الجمع و المزج بين اليات الأسلوبين بالشكل الذي يتفق مع ظروفها و أوضاعها الخاصة لتتبع أسلوب خاص ملائم، قد يكون مائلا للمركزية أكثر منه للامركزية أو العكس صحيح أو يحقق تكافؤ بينهما.

[1]- محمد عبد الحميد أبو زيد: **المطول في القانون الإداري** ، دار النهضة العربية، 1997، ص 172.

تسيير الإدارة العمومية

إن كفاءة و فعالية الإدارة العمومية مطلبان رئيسيان للدولة العصرية، و لكي يتحققا لابد أن يتم قيادتها وفقا للمبادئ و الأسس الأكثر نجاعة التي طالما طورتها و حسنتها البحوث و الدراسات العلمية من جهة والممارسات العملية من جهة أخرى.

سنقدم نظرة شاملة عن التسيير العمومي: تعريفه، مبادئه و قواعده، إلتزاماته، ،... دون إغفال المرجعية الفكرية التي تجسدت في مختلف مدارس الإدارة و إسهاماتها.

ماهية تسيير الإدارة العمومية:

لقد ظهر مفهوم التسيير بعد الثورة الصناعية و ذلك نتاج للتعقيد الذي عرفته المؤسسات الاقتصادية و انفصال الملكية عن التنفيذ، مما دعت الحاجة إلى ضرورة وجود متخصصين لضمان حسن استغلال موارد هاته المؤسسات بطريقة مثلى، غير أن تسيير الإدارة العمومية ما يميزها. الإدارة العمومية لا تسعى فقط لتحقيق الأهداف التنظيمية بل تتعدى ذلك إلى تحقيق أهداف المجتمع بإشباع رغبات مواطنيها و ذلك دائما وفق أسلوب علمي و عملي.

مفهوم التسيير العمومي:

مما لا شك فيه أن مفهوم التسيير العمومي ينطلق أولا من تعريف التسيير باعتباره الأصل و التسيير العمومي الفرع الخاص منه.

1.1 تعريف التسيير: لقد تعددت و اختلفت تعاريف التسيير نتيجة تطور الفكر الإداري خلال سنوات طويلة من البحث و الدراسة لعدد كبير من المفكرين و العلماء في هذا المجال، و من أهم هذه التعاريف نجد:

تعريف F.Taylor: التسيير هو علم مبني على قوانين و قواعد و أصول علمية قابلة للتطبيق على مختلف النشاطات الإنسانية.

تعريف H.Fayol : معنى التسيير هو أن : تتنبأ ،تخطط ،تنظم ،و تنسق و تراقب.

تعريف P.Draker: التسيير هو عنصر متعدد الوظائف فهو يدير العمل و المديرين و يدير العمال.

تعريف H.Simon: التسيير هو عمليات أخذ قرار بقدر ما هو بقدر ما هو عمليات تنطوي على فعل يمكن أن يعرف على أنه طريقة عقلانية للتنسيق بين المواد البشرية ، المادية و المالية قصد تحقيق الأهداف المرجوة.

من خلال هذه التعاريف يتضح لنا النقاط الأساسية لتعريف مصطلح التسيير:

العلم: التسيير يجب أن يكون مبني على أسس، قواعد و قوانين نظرية مدروسة.

الوظائف: التسيير يتطلب وجود وظائف تتأثر فيما بينها و تكون وحدة متماسكة.

الكفاءات: رغم كون التسيير علم قائم إلا أن وجود الكفاءات الخاصة أساسي لتجسيده.

الإدماج: التسيير مبني على دمج بين العقلانية التي يوفرها العلم و الإنسانية التي تتطلبها الوضعيات.

في الحقيقة، يجب الإشارة إلى أن هذه النقاط الأساسية التي يعتمد عليها تعريف التسيير لا يتطابق كليا مع المصطلح الفرنسي "Gestion" الذي يعد ترجمة لمصطلح التسيير باعتباره مفهوم ضيق المضمون لأنه يحصر التسيير في مجموعة من التقنيات فقط ،على العكس فهي أقرب للمصطلح الانجليزي "Management " الذي يشير أيضا إلى القدرات و الكفاءات القيادية التي يجب أن يتوفر عليها المسير.

2.1 - تعريف التسيير العمومي:

إن التسيير العمومي كميدان يستحق الدراسة لم ظهر إلا في منتصف القرن التاسع عشر مع أستاذ علم السياسة الأمريكي توماس وودرو ويلسون "Tomas Woodrow Wilson " ، أستاذ القانون الدستوري بالولايات المتحدة الأمريكية، حيث نشر هذا الأخير بحثا سنة 1887 تحت عنوان "دراسة الإدارة العامة"، بعد ذلك أخذ هذا الميدان حيزا مهما من البحث العلمي.

عند الاطلاع على مختلف الكتابات و الدراسات الخاصة بميدان التسيير العمومي، فغالبا ما نجد أن لهذا المصطلح عدة مرادفات و هي أساسا: الإدارة العمومية ، المناجمنت العمومي و إدارة الخدمة العمومية و لكل منها دلالة على تسيير أمور المنظمات التابعة للدولة و لكن بكل تأكيد هناك اختلاف، فالمعروف أن مرادف كل مصطلح له خصوصية لاستعماله في موضع مناسب.

فكما تطرقنا سابقا، الإدارة العمومية تمثل " كل جهاز منشئ من طرف الدولة لتنفيذ سياستها العامة ،مهمته تقديم خدمات مباشرة أو غير مباشرة للمواطنين لتلبية حاجاتهم وفقا لقوانين و لوائح محددة لا تستهدف الربحية"؛ أما إدارة الخدمة العمومية فتدل على تسيير المرافق العمومية أي تلك الإدارات التي تقدم خدمات مباشرة للمواطنين كالبلدية، الدائرة،المؤسسات التربوية،... إلخ ، و بالنسبة للمناجمنت العمومي فإنه يعد أشمل من التسيير العمومي.

إن تعريف التسيير العمومي من طرف الباحثين و المفكرين لم يختلف عن تعريفهم للتسيير بصفة عامة، لكن مع الإشارة دائما إلى خصوصية القطاع العمومي الذي تتحكم فيه الدولة. و هذا يشير إلى أن هناك توخي للحذر سواء في الفعل أو القرار، و عدم الحرية في النظر إلى الأشياء بحيث يكون الرجوع إلى السلطة العليا في الهرم الإداري هي السمة الغالبة، مما يجعل قراراتها دائما مبنية على جهل و لا تتسم بالوضوح1.

فالتسيير العمومي عند بعض المفكرين أمثال Wilson و Leonard White يمثل "عملا حكوميا" باعتباره أداة لتفيذ السياسات العامة للدولة ، يخضع للقانون العام و لسلطة الدولة و لمؤسساتها الرسمية ويعمل ضمن السياسة العامة للدولة التي يجسدها القانون. و على هذا يمكن القول أن هذا التعريف يتطابق مع تعريف الإدارة العمومية و لكن الإختلاف أن التسيير العمومي هو تجسيد موضوعي لتنفيذ سياسة الدولة أما الإدارة العمومية فهو تجسيد شكلي (جهاز) لتنفيذ سياسة الدولة.

[1]- عبد اللطيف الهلالي:**التدبير العمومي، قراءة في المفهوم**،شبكة ضياء للمؤتمرات و الدراسات، جامعة ابن زهر، المغرب، 2011، ص.02

أما بعض الباحثين فقد اعتمدوا في تعريف التسيير العمومي على الخصائص التي يتميز بها1:

التسيير العمومي "نشاط أو عملية" :ويعني نشاطات الدولة تقديم السلع والخدمات للمواطنين.

التسيير العمومي "أداة" :هو الأداة التي بواسطتها تستطيع الحكومة تنفيذ السياسة العامة للدولة وتحقيق متطلبات المجتمع .التي تعجز عن تحقيقها المؤسسات الخاصة أو القطاع الخاص .فهي تمثل النشاط الحكومي الموجه نحو أداء الخدمات العامة وتطبيق القوانين، أي ترجمة السياسات العامة إلى أعمال تنفيذية تهدف إلى أداء خدمات عامة وإيصالها إلى المواطنين.

التسيير العمومي "نظام" :يعني مجموعة من القوانين والأنظمة واللوائح والممارسات والعلاقات والتقنيات والعادات التي تظهر في أي وقت وفي أي اختصاص من اجل تنفيذ السياسة العامة.

التسيير العمومي "مجموعة من الوظائف" :ويعني هنا القيام بوظائف التسيير (تخطيط، تنظيم، توجيه، رقابة).

التسيير العمومي "فن" :يعني التوجيه والتعاون والرقابة على الأفراد من اجل تحقيق هدف أو غرض معين، أو تنسيق المجهودات الفردية والجماعية لتنفيذ السياسة العامة للدولة.

التسيير العمومي "علم " :تعني علم إدارة الأعمال المطبق في مجال شؤون الدولة الرسمية.

من خلال التعاريف السابقة للتسيير عامة و التسيير العمومي خاصة يمكن أن نستنتج التعريف التالي:

" التسيير العمومي هو فرع أساسي من علوم التسيير يختص بمجال شؤون الدولة، يعتمد على مجموعة من الطرق، الأدوات و الأساليب العلمية من أجل تخطيط، تنظيم، تنسيق و رقابة الجهود الفردية و الجماعية لتنفيذ السياسة العامة للدولة و تحقيق متطلبات المجتمع بكفاءة، فعالية ، إنسانية و ضمن المشروعية ".

2- موفق حديد محمد: **الإدارة العامة " هيكلة الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية"**، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن،2000، ص 17.

2. مبادئ و إلتزامات التسيير في الإدارة العمومية

في هذا الجزء سوف يتم التطرق لأهم المبادئ التي تعتمد عليها الإدارة العمومية في تسيير شؤونها من جهة وكذا التزاماتها من جهة أخرى.

- مبادئ تسيير الإدارة العمومية : أبرزت العديد من الدراسات السابقة المبادئ التي تقوم عليها الإدارة العمومية والتي تعتبر خصائص مميزة لها، منها ما هو متعلق بطبيعة الخدمات المقدمة و آخر متعلق بالجانب القانوني الإداري[1]. ويمكن التركيز على ثلاث مبادئ أساسية و هي المسماة بمبادئ لويس رولاند Louis Rolland التي حددها سنوات 1930 في محاولته لتقديم نظريته "قوانين الخدمة العمومية بالمعنى العلمي "[2] و هي:

المساواة «L'égalité» :

من المفترض أن يكون أهم مبدأ ترتكز عليه الإدارة العمومية عند تقديم خدماتها للمواطنين، فهو مبدأ منصوص عليه في دستور كل دولة. و يقصد به التعامل مع جمهور المواطنين على أساس العدل و عدم التمييز أي عدم التفرقة بينهم لأي سبب كان (الأصل، المعتقد، اللون، الجنس، الانتماء الحزبي،...الخ). بمعنى أن هذا المبدأ يتضمن ضرورة توفير الخدمات العمومية و إتاحتها لجميع المواطنين دون إستثناء، دون عوائق و بصورة عادلة[3] في حالة وجودهم في وضعيات متماثلة.

[1] - محمد السعيد جوال: مرجع سبق ذكره، ص 56.

[2] - voir le site : http://www.cours-de-droit.net/les-principes-du-service-public-egalite-neutralite-a126814456, consulté le : 10 avril 2017 à 22h53.

[3] - محمد السعيد جوال: مرجع سبق ذكره ، ص 57.

الاستمرارية « La continuité » :

تهدف الخدمات العمومية إلى تلبية حاجيات ذات منفعة عامة، و من أجل تحقيق هذا الهدف يشترط عدم انقطاعها و ضرورة تقديمها بانتظام، و ذلك عن طريق إتاحتها لأي فرد يحتاجها في ظل ظروف محددة، إلا في الحالات التي يتعذر على هيئاتها أن تستمر في تقديمها، و هذا حتى لا يحدث خلل أو إضطراب في حياة المواطنين فمثلا توقف مرفق المواصلات المقدم من طرف الدولة من شأنه أن يحدث فوضى و خسائر قد تعود بالضرر على الدولة نفسها.

إذن مبدأ استمرارية الخدمة العمومية هو مبدأ أساسي بالنسبة للمواطنين لأنه يسمح بتلبية حاجياتهم الأساسية في الحياة الاجتماعية مثلا: خدمات الأمن (الشرطة ، الإطفاء)، الخدمات الصحية (المستشفيات) وما إلى ذلك، وبالنسبة للدولة لأنه يسمح لها من القيام بدورها الاجتماعي أولا و يضمن سريان القرار في المرفق العمومي أو الإدارة العمومية لفترة أطول1، إذن يؤثر في توجيه السياسة العامة ثانيا.

المواءمة « La mutabilité » :

أو ما يسمى بمبدأ "التكيف مع التغيرات". هذا المبدأ يجبر الإدارة العمومية على تكييف خدماتها المقدمة وفقا لتغير احتياجات المواطنين.

4- خالد فريد و عبد اللطيف الهلالي: **القرار العام بين الإدارة و السياسة : أي دور للتكنوقراط في عقلنة السياسات العامة (دراسة مقارنة)**، مجلة دفاتر السياسة و القانون، العدد 06/2012، ص 157.

فمن المتعارف عليه أنه مع مرور الزمن، يصبح المجتمع أكثر حداثة و تطور نتيجة للتغيرات المستمرة في البيئة الداخلية و الخارجية، هذا التطور بطبيعة الحال ينعكس على مبادئ، احتياجات و متطلبات المواطن الذي أصبح حديثا زبون يجب إرضاءه1. إذن، فمن الضروري أن تتكيف الإدارة العمومية مع المستجدات الخاصة باحتياجات المواطنين و تسعى إلى تطوير الخدمات المقدمة كميا و نوعيا طبقا لذلك.

كل هاته المبادئ التي يرتكز عليها تقديمى الخدمات العمومية للمواطنين هي محل جدل في الاونة الأخيرة2 و ذلك نظرا لعديد الاعتبارات وأهمها الاعتبارين التاليين :

المساواة بين المستخدمين هي مساواة مجردة و نظرية و مستعملة بين مستخدمين غير متجانسين، هؤلاء ليس لهم ظروف متشابهة و بالتالي تطبيق مبدأ المساواة يؤدي بالضرورة إلى انعدام العدالة في الميدان، الأمر الذي يدعو أن يحل مبدأ العدالة بين مستخدمي الخدمة العمومية محل مبدأ المساواة.

استمرارية الخدمة العمومية مبدأ غير ثابت فهو مرهون بالظروف التي تمر بها الحكومة و خاصة الظروف السياسية.

- التزامات تسيير الإدارة العمومية: إن عملية التسيير العمومي ينبغي أن تؤدى في إطار يلزم المرفق العام من مؤسسات و إدارات عمومية باحترام مجموعة من الالتزامات3 ،و يمكن أن تكون هذه الالتزامات اتجاه المواطن أو اتجاه السلطة الوصية ،وتنحصر هذه الالتزامات أساسا في :

---

[1]- D. Giaque: **la bureaucratie libérale(nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle)**, édition, l'harmattan, Paris , France, 2003, pp 65-66.

3 - رفاع شريفة: **نظرية الإدارة العامة الحديثة ودورها في معالجة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية**، مجلة الباحث، عدد 2006/06 ، جامعة ورقلة، ص 106.

[3] - نورالدين شنوفي :مرجع سابق، ص 58.

احترام حقوق الإنسان و مبدأ الشرعية:

بما أن الإدارة العمومية تسعى لتقديم الخدمات للمواطن بأفضل صورة ممكنة فإنها تركز في تسييرها على كل ما يوصل لهذا الهدف ،و كبداية فإن عليها احترام حقوق المواطن بكل الأبعاد (الدينية ، المالية ،النفسية ،....) و لاسيما كرامته و سلامته ،فاحترام حقوق الإنسان واجب ألزمه القانون. كما أن التسيير العمومي يسهر على تأدية هذه الخدمات للمواطنين طبقا للقوانين و النظم المعمول بها، فجميع القرارات التي تتخذها مختلف الإدارات العمومية يجب أن تتم تحت ظل القانون و كل إجراء معارض و مخالف للقوانين و النظم التي تحكم الإدارة العمومية يعتبر غير شرعي ، فالمرجعية القانونية في الإدارة العمومية هي الأساس.

تبادل المعلومات:

ترتبط كفاءة تسيير الإدارة العمومية بالعديد من الجوانب و أهمها مدى تقبلها من طرف الجمهور[1] الذي لا يمكن أن يكون إلا إذا التزمت هذه الأخيرة بمجموعة من الأمور التي من شأنها أن ترفع درجة موثوقيتها و مصداقيتها وأهمها:

وضع المعلومات الضرورية حول الإجراءات و الشكليات التي تهم المواطن و مصالحه.

تصميم الوثائق الإدارية الموجهة لمستعملي المرفق العام بلغة سهلة و مفهومة[2].

إعلام المواطن بكل قرار يعنيه و تبين له الأسباب و ظروف الطعن في حالة النزاع.

التواصل المستمر مع المواطنين و تسجيل ارائهم و مقترحاتهم و كذا شكاويهم.

تزويد السلطة الوصية دوريا بظروف تقديم الخدمات للمواطنين و مقترحات للتحسين المستمر.

---

[1]- رفاع شريفة: مرجع سابق ، ص 105.

[2] - عبد الله عبد السلام أحمد :**التحديات و الفرص أمام إدارة أحواض الأنهار العربية مرجعية النيل الإدارة المتكاملة للموارد المائية في الدول العربية** ،المنظمة العربية للتنمية الإدارية ،عمان-الأردن ،2008 ،ص 12.

الفعالية و الجودة :

إن أهم و أصعب إلتزامات التسيير العمومي هو الوصول إلى الفعالية ،التي تنطوي على تحقيق أفضل النتائج الممكنة بأقل الموارد المتاحة. فالإدارة العمومية يجب أن تراعي جودة الخدمات المقدمة للمواطنين من جهة وكذا ميزانيتها من جهة أخرى و هذا ما يعتبر صعب التحقيق في كثير من الأحيان و الاقتراب منه يدفع التنبه لتطبيق بعض العناصر منها:

إقامة آليات مناسبة تسمح بالقيام بتقييم دوري لمردودية و أداء الإدارة العمومية ولنوعية الخدمات المقدمة للجمهور.

تحديد آجال تنفيذ الخدمات العمومية والسهر على احترامها.

تكييف خدمات الإدارة العمومية مع تطور احتياجات المجتمع و مستعملي المرفق العام.

اتخاذ الإجراءات اللازمة لإرساء الثقة بين الأعوان العموميين ومستعملي المرفق العام والحفاظ عليها.

تبني أسس علمية من شأنها أن تساعد في ترشيد استعمال ميزانية الإدارة العمومية.

اتخاذ أحسن القرارات المالية التي من شأنها أن تنقص في التكلفة و تحافظ على الجودة.

العصرنة :

نقصد بذلك تطوير أو تغيير الأدوات التقنية والنظم المستعملة بحيث يتم الانتقال من وضع إداري إلى وضع إداري أفضل من حيث تلاؤمه مع التقنيات والأساليب التقنية الحديثة وبما يحقق أكثر كفاءة وفعالية في ممارسة العمليات وتسهيلها و هذا ب :

إدخال تقنيات مبتكرة وملائمة في أداء خدماتها.

استعمال التقنيات الحديثة لاسيما تكنولوجيات الإعلام والاتصال قصد تحسين الخدمات.

تبسيط الإجراءات وتخفيف الشكليات المتعلقة بالخدمات.

مدارس الفكر الإداري ومساهماتها في تطوير التسيير العمومي:

سنتطرق أولا لتقديم مختلف هذه المدارس ثم نقوم بتحديد إسهامات كل مدرسة في تطوير التسيير العمومي.

1. مدارس الفكر الإداري:

لقد بدأ التسيير العمومي يأخذ إطارا خاصا به كنظام دراسي خلال العقود الماضية، حيث تراكمت قاعدة معرفية واسعة من النظريات و المبادئ و المفاهيم الإدارية نتيجة الأبحاث و الدراسات و الخبرات و التجارب المكثفة في حقل الإدارة. و قد صنف غالبية الكتاب و المفكرين الفكر الإداري إلى مدارس مختلفة لكل منها محور اهتمام[1]، و تجدر الإشارة إلى أن هذه المدارس كانت تهتم بالفكر الإداري بصفة عامة دون التفرقة بين القطاع العام و الخاص .يمكن تصنيف هذه المدارس وفقًا لإسهامات الكتاب والباحثين إلى : مدرسة كلاسيكية ، مدرسة سلوكية و مدارس حديثة.

- المدرسة الكلاسيكية: تعتبر هذه المدرسة أول من اهتم بالفكر الإداري و هذا في أواخر القرن الثامن عشر،تميزت بالبعد عن الدوافع الشخصية والأخلاقية في التحليل والاعتماد على الأدوات المنطقية والاتجاهات الموضوعية. تندرج ثلاث نظريات أساسية تحت لواء الكلاسيكية: الإدارة العلمية ،التنظيم الإداري والبيروقراطية. ورغم أنها تختلف في تفاصيل منهجيتها المتبعة للوصول إلى المبادئ الإدارية إلا أنها تتفق في افتراضاتها حول ماهية الفرد ، حيث نظرت له نظرة ساذجة مبسطة واعتبرته كائن اقتصادي (مادي) فقط.

---

[1] حسين حريم: **مبادئ الإدارة الحديثة**، دار الحامد للنشر و التوزيع ، الطبعة الثانية،عمان، 2006، ص 46.

نظرية الإدارة العلمية:

يعتبر فريديريك وينسلو تايلور «Fréderic winslo Taylor» الأب الروحي للإدارة العلمية، و رغم أنه لم يكن رجل جامعة بل تحصل فقط على شهادة مهندس ميكانيكي ثم مهندس رئيسي من المؤسسة التي كان يعمل بها سنة 1893[1]، إلا أنه قام بدراسات وأبحاث مطبقا المنهج العلمي (البحث،التجريب و الاستنتاج) لحل المشكلتين اللتان اعتبرهما أساس النجاح أو الفشل : تنظيم زيادة الإنتاج و تنظيم كفاءة الإدارة. ففي كتابيه "Shop Management" (1903) و "The principales of scientific Management" (1911) شرح تايلور و بأسلوب مبسط معنى الإدارة العلمية و الغرض منها و كيفية تطبيقها وعدد مبادئه الأربعة و التي تتمثل في :

فصل المسؤوليات بين المديرين و العمال (التقسيم العمودي للعمل)، حيث تسند للمديرين مهمة التصميم المفصل لكل وظيفة أما العمال فيقتصر دورهم على تنفيذها بدقة.

الاعتماد على الطرق العلمية في تحديد عناصر العمل بدل التقليدية، التي تبنى على خبرة الفرد و تخميناته. فقد اعتمد تايلور على دراسة الحركة و الزمن أو ما يطلق عليه ب" الميقاتية" للوصول إلى الطريقة المثلى الوحيدة للأداء "The Best One Way" و التي تسمح بتحقيق أعلى متوسط إنتاج.

الاختيار والتدريب العلمي للأفراد أي انتقاء العمال على أساس الكفاءة و التخصص والعمل على تنمية قدراتهم للوصول إلى أعلى مستوى لهم بالاعتماد على الأساليب العلمية.

تبني نظام للحوافز مركز على الناحية المادية، حيث تمنح مكافأة لكل عامل أدى وفقا للطريقة العلمية المتوصل إليها و حقق نتائج أعلى من المستويات المطلوبة.

[1] -Stroobants. M: **Sociologie du travail** , Ed Nathan, Paris, 1993, P 35.

نظرية التنظيم الإداري (الإدارة التنظيمية):

تنسب إلى المهندس الفرنسي هنري فايول « Henry Fayol » الذي يعتبر من مؤسسي الفكر الإداري رفقة تايلور ، حيث حرر فايول مع بداية القرن العشرين العديد من المقالات الخاصة بالإدارة و توجها بكتابه المشهور "الإدارة الصناعية والعامة" الصادر سنة 1916 و الذي ترجم للغة الإنجليزية سنة 1930 تحت عنوان "General and Industriel Management".

شرح المهندس الفرنسي في كتابه الأسس العلمية للإدارة و استنبط بعض القواعد و المبادئ الإدارية من خلال تجاربه و مشاهداته و بحوثه[1]، و لم تكن هذه المبادئ لتزاحم مبادئ تايلور بل العكس حيث جاءت مكملة لها. فبيد أن تايلور ركز على الورشة (أسفل هرم المنظمة) للوصول للرشادة في الإنتاج، اهتم فايول بالإدارة العليا (أعلى هرم المنظمة) للوصول للرشادة في الإدارة بحكم وظيفته العامة كونه كان في منطقة الإدارة العليا ،مع استمراره في استعمال نفس الأسلوب التحليلي.

كما أن المهندس الفرنسي حدد الوظائف التي تتكون منها الإدارة ،التي وصفها بالنشاط الصالح لكافة المجالات الصناعية، التجارية و الخدماتية ، الحكومية و الخاصة و هي 5 وظائف أساسية[2]:

التخطيط (Prévoir): التنبؤ بالأحداث المستقبلية التي تسمح بوضع خطة العمل.

التنظيم (Organisation): تعبئة الموارد من أجل تحقيق الأهداف المسطرة.

القيادة (Commandement) : توجيه الأفراد من خلال إصدار الأوامر.

التنسيق (Coordination) : توجيه الجهود للعمل معا من أجل تحقيق الأهداف المسطرة.

---

[1] -Chevalier.J :**Organisation administration de l'entreprise**, édition Dunord, Paris, 10 ed, 1961, P48.

[2]- Blanger.L et Mercier.J : **auteurs et textes classiques de la théorie des organisations**, Les presses de l'université laval, Canada, 2006, P 78.

الرقابة (Contrôle) : الوقوف على مدى تحقيق الأهداف و تحديد الانحرافات.

و بالإضافة إلى تحديده للوظائف الأساسية للإدارة، فقد وضع فايول أربعة عشرة مبدأ تخضع إليها العملية الإدارية،معتبرا إياها مبادئ مرنة و ليست مطلقة أي من الممكن استخدامها بغض النظر عن الظروف المختلفة للمنشات ،و هذه المبادئ هي : تقسيم العمل ،السلطة و المسؤولية ،النظام ،وحدة إصدار الأمر،وحدة التوجيه ،خضوع المصلحة الشخصية للمصلحة العامة ،المركزية ،المكافأة والتعويض، تدرج السلطة ،المساواة في المعاملة ،المبادرة ،التعاون ،الاستقرار ،الترتيب.

و ما يجدر الإشارة إليه أن هذه المبادئ مازالت تستعمل لغاية الآن و بدرجات متفاوتة في المنظمات الحديثة.

النظرية البيروقراطية:

تسند هذه النظرية لعالم الاجتماع الألماني ماكس فيبر Max Weber الذي عرف بتنوع أعماله العلمية حيث مست مختلف الميادين: علم الاجتماع ،التاريخ ،الإقتصاد ،السياسة ،الموسيقى... و كذا باعتماده على التحليل الكيفي والمقارن في معظم دراساته ، ولعل نظريته "هيكل السلطة" تعتبر دليل على ذلك حيث قدم عرض تحليلي،تاريخي، مقارن لتطور الأنظمة الإدارية في ظل سلطة المنظمة. ففي هذه النظرية بين فيبر أن المنظمات تتضمن دائما علاقات للسلطة تمنح بعض الأفراد حق إصدار الأوامر للآخرين داخل التنظيم بنوع من السلطة و النفوذ ،و قد ميز بين ثلاثة نماذج للسلطة يستند كل منها إلى نوع معين من الشرعية. و هذه النماذج هي:

السلطة الكاريزمية: تستند على الولاء المطلق لقدسية معينة استثنائية لشخص ما ،عادة هو القائد.

السلطة التقليدية: تستمد شرعيتها من توارث السلطة.

السلطة القانونية: تستمد شرعيتها من سيادة القانون وتختص بالمجمعات الحديثة.

لقد عايش ماكس فيبر في بداية القرن العشرين الجدل القائم بين أنصار المدرسة الكلاسيكية و مدرسة العلاقات الإنسانية حول أهمية الفرد في الإدارة، و كونه عالم اجتماع و متأثر بالمنحنى الفكري المثالي لكل من "هيجل" و "كانط" ،فقد ساهم كل ذلك بظهور نموذجه البيروقراطي المثالي سنة 1921، الذي كان كإجابة لإشكاليته : كيف يمكن للبناءات المجتمعية البشرية أن تكون أكثر عقلانية و تحقق أكبر قدر من الفاعلية و الكفاءة الإدارية، بل تحقق أهدافها التنظيمية التي ترمي إليها ؟

لقد اعتبر فيبر أن النموذج البيروقراطي الذي قدمه يعتبر أكثر أنواع التنظيم كفاءة و عقلانية خاصة للمنظمات الحكومية، فهو يحقق الدقة ،السرعة ،الوضوح ،الاستمرارية و الانصياع من قبل المرؤوسين. و قد تميز نموذجه بالخصائص التالية:

توزيع السلطة على أساس التسلسل الهرمي مع التحديد الدقيق لسلطة ومسؤوليات كل مستوى إداري، و يجب أن تنساب السلطة من أعلى إلى أسفل، ويكون محل فرد مسؤولاً أمام رئيسه عن تصرفات وقرارات مرؤوسيه.

تقسيم محدد وواضح للعمل ،و تحديد نطاق اختصاص كل منصب، أو وظيفة.

تعيين الموظفين بناء على شروط دقيقة محددة سلفا.

تدريب الموظفين وهذا لتحسين كفاءاتهم و قدراتهم في أداء مهامهم مع ضمان استقرارهم في مهنهم و ترقيتهم في السلم الهرمي كلما زادت أقدميتهم و خبرتهم.

إتباع نظام دقيق يتكون من قواعد وإجراءات وتعليمات تتميز بالشمولية والعمومية تكّفل استمرار العمل بغض النظر عن الأشخاص القائمين به.

وجود سجلات رسمية ونظام معلومات مركزي في زيادة درجة توثيق البيانات والمستندات مما يعطي صورة محددة ودقيقة عن المنظمة.

يكون الفرد في حرية شخصية ، ولكن امتثاله، واحترامه للسلطة يكون طبقا للقواعد اللاشخصية.

المدرسة السلوكية: انطلقت هذه المدرسة من الانتقاد الرئيسي الموجه للمدرسة الكلاسيكية التي أهملت العنصر البشري في تحليلاتها ،حيث لم تعتبره كعنصر فاعل في المنظمات مما أدى إلى عدم تحقيق الكفاءة والانسجام في العمل. و قد ركز رواد المدرسة السلوكية الذي ينتمي معظمهم لعلم النفس و علم النفس الاجتماعي، على دراسة وتحليل سلوك الفرد لتحديد ما يجعله أكثر قدرة على تحقيق أهداف المنظمة و هذا باتباع الطرق العلمية الموضوعية. يندرج تحت هذه المدرسة اتجاهان : العلاقات الإنسانية، العلم السلوكي.

العلاقات الإنسانية:

ظهر هذا الاتجاه كحركة علمية في ثلاثينيات القرن 20 ،أين انطلق من بعد كان مهمشا في النظرية الكلاسيكية للتنظيم و هو البعد الاجتماعي الانساني. تعتبر هذه الحركة كرد فعل ضد قسوة التنظيم العلمي للعمل[1] فأعطت الاعتبار و الأهمية بالدرجة الأولى للعامل الإنساني، و ركزت أساسا على كيفية تعامل المدير مع المرؤوسين وأهمية حاجات الفرد، أهدافه و توقعاته[2].

وتقترن حركة العلاقات الإنسانية بالكاتب الأسترالي إلتون مايو Elton Mayo الذي قام برفقة روتلز برجر ومجموعة من الباحثين بدراسات "هوثورن" في شركة ويسترن إلكتريك بشيكاغو الأمريكية في الفترة الممتدة ما بين (1927-1932) ،هدفها الأول كان معرفة مدى تأثير بعض المتغيرات المادية مثل: الإضاءة، فترات الراحة، ظروف العمل ، ساعات العمل ، نظام دفع الأجور على إنتاجية العامل ،و هذا بالاعتماد على الطريقة التجريبية[3].

[1] -Mottez.B : **la sociologie industrielle**, PUF, Paris, 2e me ed, 1975, P 16.

[2]- أبو الحسن عبد الموجود ابراهيم: مرجع سابق،2004، ص99

[3]- علي شهيب: **السلوك الإنساني في التنظيم - دراسات في في الفكر الإداري الحديث**، دار المعرفة الجامعية، الاسكندرية،1976، ص173

النتائج التي أسفرت عنها تلك الدراسات متناقضة حيث لم تثبت بصورة قاطعة أي علاقة خطية مباشرة بين تلك العوامل و إنتاجية العمل[1] ،بل حولت الدراسة ،التي كانت على أربع مراحل،للتطرق إلى بعض مظاهر السلوك التنظيمي مثل:الدافعية ،الروح المعنوية و تماسك الجماعة و علاقتها بالإنتاجية.وقد كانت أهم النتائج كما يلي:

المنظمة نظام فني اجتماعي يحدد سلوك الفرد و يؤثر على الانتاجية.

بالإضافة لتأثير الحوافز المادية ،فالحوافز المعنوية (التقدير،الاعتراف بالأداء ،تلبية الحاجات النفسية،...) لها أثر في زيادة الإنتاجية.

ضرورة تطوير الاتصالات بين مستويات المنظمة و لاسيما الاتصالات الصاعدة من المرؤوسين للرئيس ،لإتاحة الفرصة للعاملين للمشاركة.

أهمية الجماعات غير الرسمية في تحديد اتجاهات الفرد و أدائه.

الأسلوب الديمقراطي كنمط في التعامل و القيادة له أثر إيجابي على إنتاجية العامل.

مهارات المدير الاجتماعية مهمة بقدر مهاراته الفنية.

العلم السلوكي:

يعتبر العلم السلوكي امتدادا لاتجاه العلاقات الإنسانية الذي شجع العديد من المفكرين و العلماء على دراسة الأفراد و الجماعات في المنظمات[2]، هذا ما يمكن أن يساعد على التفكير في نماذج جديدة لتحسين التسيير داخل المنظمة.

---

[1]- محمد خثير محمد: **المداخل الحديثة في التطوير الإداري وإمكانية تطبيقها**، أطروحة دكتوراه في العلوم التجارية والمالية تخصص إدارة أعمال، المدرسة العليا للتجارة ، الجزائر، 2010، ص 06.

[2] حسين حريم : مرجع سابق، ص 63.

لقد اعتبر رواد هذا الاتجاه أن السلوك الانساني أكثر تعقيدا من حصر تفسيره اقتصاديا كما بينته النظرية الكلاسيكية ،أو اجتماعيا كما وضحه اتجاه العلاقات الإنسانية ،فافترضت أن الفرد لا يقوم بالعمل فقط لكسب المال أو لإنشاء علاقات اجتماعية بل هناك دوافع أكثر من ذلك وهذا ما بينته مختلف نظريات هذا الاتجاه و أهمها:

نظرية X-Y : تنسب للكاتب دوغلاس ماكريجور، ففي سنة1960 قام بإصدار كتابه " الجانب الإنساني في المنظمة " أين شرح نظريته بالتفصيل ،حيث اعتبر أن هناك فلسفتين حول طبيعة الإنسان ، كل فلسفة تبين صفات معينة للإنسان هي التي تفسر الأداء الجيد (السيئ) في العمل.

و تدور النظريتان XوY اللتان قدمهما حول نظرة المدراء لسلوك العاملين معهم ،وهذا ما يلخصه الجدول الموالي:

افتراضات نظرية X	افتراضات نظرية Y
شعور الفرد بالكراهية المتأصلة اتجاه عمله ويحاول تفاديه وتجنبه قدر الإمكان.	الإنسان العادي لا يشعر بالكراهية اتجاه عمله وإنما على العكس من ذلك فهو بحاجة إلى العمل كما هو بحاجة إلى الراحة والرياضة.
لابد من إجباره على أداء عمله و لابد من توجيهه ومراقبته باستعمال كافة الطرق والأساليب من أساليب الوعد والوعيد، التهديد والعقاب كلما دعت الضرورة إلى ذلك لضمان الوصول إلى أهداف المؤسسة.	لرقابة والتوجيه الخارجيين المرفقين بأسلوبي الوعد والوعيد لن يكونا السبيل الرجع والمناسب لدفع العامل نحو تحقيق أهداف المؤسسة.
	إلزام الفرد بتحقيق أهداف المؤسسة تصطحبه مكافآت يأمل الفرد في الحصول عليها ومن أهمها إشباعه لحاجاته وطموحاته الفردية وتحقيقه لذلته.
يفضل معظم الأفراد تلقي التعليمات والتوجيهات بالتفصيل من رؤسائهم لتجنب إلقاء المسؤولية على عاتقهم بغرض ضمان بقائهم واستقرارهم في العمل حتى و إن كان على حساب طموحاتهم الفردية.	معظم الأفراد في المؤسسات يمتلكون القدرة على استخدام الفكر وعلى التصور والابتكار من اجل إيجاد الحلول لمشاكل هذه المؤسسات.
النظرية X تنظر للعامل نظرة سلبية	النظرية Y تنظر للعامل نظرة إيجابية

المصدر: من إعداد الباحثة.

لقد اعتبر ماكريجور أن النظريات الكلاسيكية تبنت الافتراضات السلبية للنظرية X في حين أنه رفضها هو،واعتبر أن المدير لا يمكن أن ينجح إذا اعتمد على هذه النظرية بل يجب أن يؤمن أن العمال ذوي إمكانيات وقدرات ،مبدعون ،قادرون على تحمل المسؤولية فقط يجب توفير الظروف التي تساعد على ذلك.

لقد نالت نظريته قبولا واسعا لدى المنظرين ،و فتحت المجال للمزيد من الدراسات و الأبحاث في هذا المجال[1].

نظرية سلم الحاجات:

تعتبر من أهم النظريات التي عكفت على دراسة حاجات الأفراد العاملين و تأثيراتها في المنظمة، فبعد أن انطلق منظرها ابراهام ماسلو Abraham Maslow من محاولة تطبيق نظرية Y لدوغلاس ماكريجور في مصانع « Americain of Telephone and Telephone »و توصله إلى محدودية فعاليتها و صعوبة تطبيقها عمليا[2]، قدم وجهة نظر مغايرة معتبرا أن دافع العمال لا يكون خارجي فقط فيمكن أن يكون كامن في داخل الإنسان ،و وصفه كعامل داخلي وقوة دافعة وشيء ذاتي[3]. و قد بنى نظريته على افتراضين أساسيين:

الإنسان له حاجات ورغبات يبحث عن إشباعها وإن عدم إشباعها يؤثر على سلوكه.

---

[1] -Charnay.B: **pour une gestion intégrée des ressources en eau sur un territoire de montagne, le cas du bassin versant du Giffre (Haute-Savoie)**, Thèse de Doctorat Géographie présentée à l'Université de Savoie (E.D. SISEO), France, 2010 p p89-92

[2]- تيشات سلوى: **آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد**، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، 2015 ، ص 118.

[3]- زويلف مهدي، علي العضايلية :**إدارة المنظمة، نظريات وسلوك**، دار مجدلاوي، الأردن ، 1996، ص 67

الحاجات مرتبة ترتيبا تدريجيا والفرد يسعى دوما إلى إشباع حاجات تظهر بعد إشباع حاجة قبلية، ولا يمكن أن يكون هناك تحفيز إلا بتحقيق الحاجات الدنيا في الهرم.

و قد قام ماسلو بترتيب الحاجات الإنسانية في شكل هرمي أو ما يعرف بهرم ماسلو " Pyramide de Maslow"1، الذي نعرضه في الشكل الموالي:

الشكل 01: سلم تدرج الحاجات لماسلو



من اعداد الباحثة.

المدارس الحديثة: ينطوي تحت هذا المدخل ثلاثة مدارس أساسية هي :

1- kennedy.C: **toutes les théories du management (les idées essentielles des auteurs les plus cités)**, maxima, 2002, p31.

مدرسة بحوث العمليات (علم الإدارة): ترجع جذور بداية هذه المدرسة للأبحاث التي أجريت في الحرب العالمية الثانية، عندما حاولت الإدارة العسكرية البريطانية جمع فريق من العلماء يتكون من أعضاء لهم خلفيات علمية مختلفة1 لدراسة المشاكل العسكرية المتعلقة بالنقل ،التوزيع... و بسرعة انتقلت إلى الو.م.أ لتصبح الطريقة الأكثر موضوعية و ترشيدا في الإدارة مقارنة بالطريقة الكيفية.

و ترتكز هذه المدرسة على حل المشكلات الفنية و ليس مشكلات السلوك الإنساني و هذا باستخدام نماذج موضوعية و معيارية يمكن للمدير أن يسترشد بها في اتخاذ القرارات مما يحد من عملية التقدير و الحكم الشخصي ،و يشمل على فروع أساسية هي:

علم الإدارة: والذي يقدم أساليب ونماذج رياضية يمكن استخدامها لرفع كفاءة اتخاذ القرارات.

بحوث العمليات: وتهتم أساسًا بكيفية تطبيق الأساليب والنماذج في المجالات الإدارية.

نظم المعلومات: وتهتم بتوفير قاعدة بيانات تساعد في توفير معلومات دقيقة وسريعة بتكلفة ملائمة.

يعتبر الأمريكي هيربرت سيمون ، باحث في علوم الاجتماع و السياسة ،رائد لهذه المدرسة حيث ساهم في نشوئها ،أكاديميا و علميا ،حيث رأى أن رأى عمل المدير هو أساس صنع القرارات فركز اهتمامه على كيفية قيام المدير بصنع القرارات فعليا ،و كيف يمكن للمدير أن تكون قراراته أكثر فاعلية و نجاحا2. وقد بنى نظريته على الفرضيات التالية:

متخذ القرار ليس له رؤية واضحة تماما عن بيئة المنظمة

متخذ القرار لا يمكنه المفاضلة بين الحلول بوضوح وسهولة لأنه مقيد بقوى البيئة ومتأثر بها

[1] - فؤاد الشيخ سالم و آخرون: **المفاهيم الإدارية الحديثة**، ط5، مركز الكتب الأدرني، الاردن، 1995، ص 54.

[2] - حسين حريم: مرجع سابق، 2006، ص 67.

متخذ القرار لا يبحث من خلال الحل المختار عن تعظيم النتائج وإنما عن الحصول على مستوى معين من الرضا.

انطلاقا من هذه الفرضيات تبنى سيمون فكرة الرشادة المحدودة ،فالرجل الإداري بسبب عدم قدرته على الحصول على بديل مثالي في ظل نقص المعلومات فإنه يبحث عن المقبول ضمن ما يتوافر له من معلومات.

لقد قدمت هذه المدرسة العديد من الأساليب و الأدوات الهامة التي تساعد المسيرين على اتخاذ القرارات الصائبة ،مثل :البرمجة الخطية ،التحليل الشبكي ،نظرية صفوف الانتظار ،سلسلة ماركوف،المحاكاة ،نقطة التعادل ،المباريات1. وحيث أنها زادت من فعالية و كفاءة عمليات صنع القرارات المتعلقة بجميع الوظائف الإدارية أصبحت تستخدم في مختلف المنظمات :المصارف، المستشفيات،شركات التأمين،الإدارات العمومية...

مدرسة النظم:

ظهرت هذه المدرسة في سنة 1960 بالاستناد على أبحاث مؤسس النظرية العامة للأنظمة في علم الأحياء لندوي فون برتلونفي Landwi Von Bortalonffy،حيث تم استغلالها و تطويرها في مجال علم الإدارة من قبل علمائها2 أمثال: شيستر بارنارد....ولقد حدد برتلوفني نوعين من الأنظمة:

الأنظمة المغلقة: هي التي لا تتكيف أو تتفاعل مع البيئة.

الأنظمة المفتوحة: هي التي تتفاعل باستمرار مع بيئتها .وهو المفهوم الذي ركزت عليه هذه المدرسة.

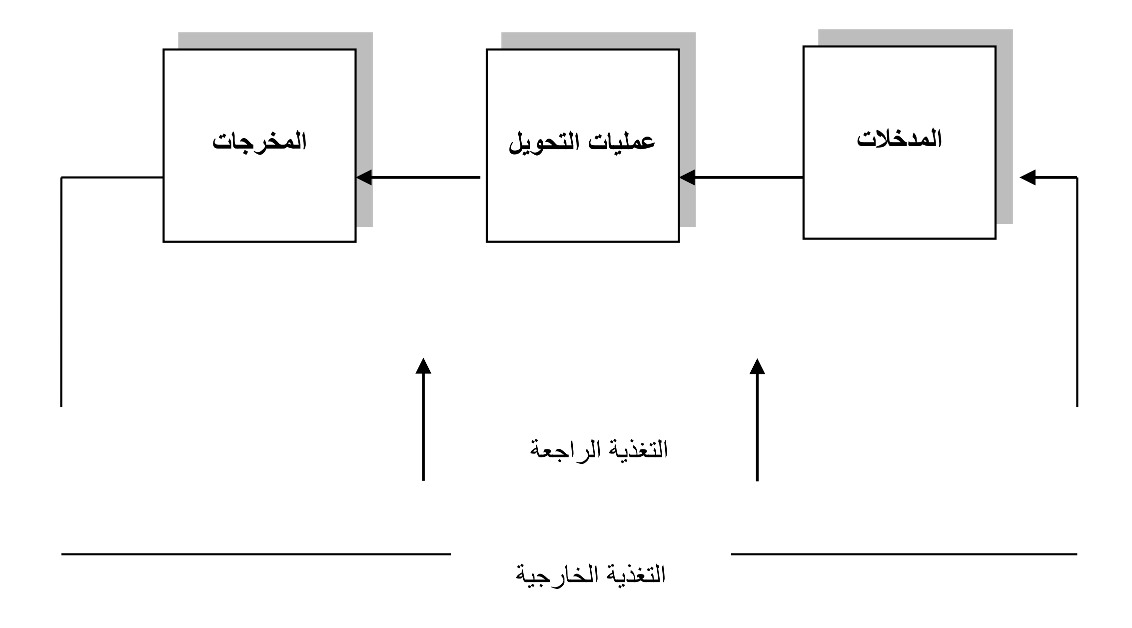
---

[1] - خثير محمد: **المداخل الحديثة في التطوير الإداري و إمكانية تطبيقها**، أطروحة دكتوراه في العلوم التجارية و المالية تخصص إدارة أعمال، المدرسة العليا للتجارة ، الجزائر، 2010، ص 09.

3 - عبد الغفار حنفي: **أساسيات التنظيم و إدارة الأعمال** ،الدار الجامعية للطباعة و النشر، بيروت، 1997، ، ص 47 .

فمدرسة النظم استوحت فكرتها الأساسية ،و هي اعتبار المنظمة كنظام مفتوح ،من الكائن الحي الذي له جسم متكون من أعضاء تمارس كل منها وظائف معينة و تتأثر ببعضها البعض و بمحيطها ككل مؤثرة في الجسم كله ، وهذا حال المنظمة التي تتفاعل مع البيئة المحيطة أي أنها مفتوحة عليها من خلال المدخلات والمخرجات. و قد عرفت هذه المدرسة المنظمة "كنظام اجتماعي مفتوح يعمل كوحدة واحدة، يتكون من أنظمة فرعية مترابطة تعمل على تحقيق أهداف معينة"، و بما أنه نظام مفتوح فهو يشمل على: المدخلات ،المخرجات ،عمليات التحويل والتغذية العكسية.

الشكل 02: عناصر النظام المفتوح



المصدر: حسين حريم، مرجع سابق، ص 70.

المنظمة إذن تمثل نظام يتكون من أجزاء ذات علاقة متبادلة، ودراسة أي جزء من هذه الأجزاء في معزل عن الأجزاء الأخرى لا يعطي الصورة الحقيقية الكاملة[1]، و بالتالي يصعب من عملية التسيير و تحقيق الأهداف.

المدرسة الموقفية (الظرفية):

تعتبر هذه المدرسة اتجاها حديثا في الفكر الإداري ،وهي تقوم على فكرة أنه ليس هناك مدرسة إدارية يمكن تطبيقها باستمرار في مختلف الظروف و لكل أنواع المنظمات ،بل إن الأوضاع و الظروف التي تعيشها المنظمة هي التي تقرر المدارس و النظريات الواجب إتباعها[2].

[1]- فؤاد الشيخ و آخرون: مرجع سابق، ص 55.

[2] - المرجع نفسه ، ص 57.-

هناك من اعتبر أن هذه المدرسة تمثل تعزيز و امتداد لمفهوم المنظمة لدى مدرسة النظم ،فبما أن المنظمة تمثل نظام مفتوح فمن المؤكد وجود تفاعل دائم بينها و بين بيئتها الداخلية و الخارجية، و بالتالي فإن تحديد نوع النظرية الملائمة لتسييرها متوقف على دراسة كل العناصر و المتغيرات المرتبطة بها. بمعنى أن تحليل المنظمة لظروفها الآنية قد يجبرها على اتباع مبادئ النظرية الكلاسيكية و تحليلها المستقبلي يفرض عليها التغيير و إتباع نظرية النظم.

هذه المدرسة في النهاية تقر بأهمية كل ما جاءت به المدارس الإدارية من أفكار و مبادئ ،ولكنها تقترح نماذج تسيير المنظمات الأكثر ملاءة لمواقف و حالات معينة.

هناك عدة دراسات قام بها رواد هذه المدرسة لتحديد تغيرات الظروف الداخلية و الخارجية، العاملين و عاداتهم، الهيكل التنظيمي، التكنولوجيا، القيم... والنظرية الأكثر ملائمة للإتباع ،حيث نجد:

دراسة بيرن و ستالكر : الذي بين أهمية البيئة و تأثيرها على هيكلة و قيادة المنظمة[1].

دراسة جان وودوورد : الذي اهتم بتأثير عامل التكنولوجيا.

دراسة هنري مينتزبارغ : بين تأثير عمر المنظمة وحجمها ،السلطة، البيئة، والنظام التقني[2].

دراسة ألفريد شاندلر: وضح أهمية الاستراتيجية.

إسهامات مدارس الفكر الإداري في التسيير العمومي:

---

[1]- Zanchi.X : **les théories des organisations**, publié le 22/01/2012 sur le site : http://www.slideserve.com/Mercy/les-th-ories-des-organisations, consulté le : 09 /05/2012 à 14 :15h.cite dans une thèse de doctorat tichat selwa m Op.Cit. p

[2]- Blanger.L et Mercier.J, Op. Cit, p246.

لكل مدرسة من المدارس المقدمة تأثير على كبير في الفكر التسييري سواء على مستوى الخاص أو العمومي، فحتى وقتنا هذا ما تزال تحظى باهتمام الباحثين و الدارسين و الممارسين للإدارة لما قدمته من مفاهيم و مبادئ و قواعد و أسس منظمة للأنشطة و الأعمال الهادفة.

1.2 - المدرسة الكلاسيكية: إن أهم ما قدمته هذه المدرسة في مجال تطوير التسيير العمومي نلخصه في ما يلي:

1- أكدت على إعتبار التسيير بصفة عامة و التسيير العمومي بصفة خاصة علم له أسس و مبادئ يمكن تدريسها وتعليمها في الجامعات و المعاهد مثلها مثل العلوم الأخرى. هذا المنطلق ما جعل مختلف الجامعات على مستوى العالم منذ منتصف القرن الماضي فتح فروع خاصة لتدريس التسيير العمومي حيث لا تكاد تخلو أي دولة من معهد متخصص في هذا المجال.

2- الإعتماد على الأسلوب العلمي في التسيير العمومي بدلا من الطرق العشوائية التي عادة ما ترجح الذاتية على الموضوعية.

3- إضفاء صفة المهنية على التسيير العمومي، حيث اعتبرت التسيير مهنة ينبغي ممارستها وفق أسس و قواعد التي لا تتعارض في مجملها مع سياسة الدولة و توجيهاتها ،باعتبار أن المبادئ التي دعت إليها المدرسة الكلاسيكية هدفها تحقيق الأهداف المنظمة مهما كانت و ذلك بالاعتماد على الرشادة.

قدمت بعض الأساليب التي لازالت مستعملة لليوم مثل : تبسيط العمل ،نظام الحوافز، تحليل الوظائف، تعيين و اختبار العاملين.

قدمت النموذج البيروقراطي لماكس ويبر الذي يعتبر الأوسع انتشارا و استعمالا في مختلف الإدارات العمومية فهو يعتبر أكثر أنواع التنظيم كفاءة و عقلانية فهو يحقق الدقة و السرعة و الوضوح والاستمرارية والوحدة والانصياع الصارم من قبل المرؤوسين، رغم أنه انتقد كثيرا بسبب صرامة قواعده ومثاليته من جهة وصعوبة تطبيقه في كل الأوقات من جهة أخرى.

ساهم نقد نظرية ماكس ويبر "البيروقراطية" بفتح مجال البحث عن مفهوم جديد للتسيير العمومي يمكن تطبيقه في كل الأوقات وبأكثر مرونة، لا يعتمد فقط على التسيير الهرمي والتسلطي و المركزية في اتخاذ القرار.

ورغم كل ما قدمته هذه المدرسة لتطوير الفكري الإداري فإنه يؤخذ على روادها عدم الاهتمام بالجانب الإنساني للعامل ،حيث صور كأنه الة محفزة فقط بالنقود ،و كذا بالعوامل الخارجية و تأثيراتها على المنظمة ،حيث اعتبروا هذه الأخيرة نظاما مغلقا يقوم بأعمال بسيطة في بيئة مستقرة.

-المدرسة السلوكية: كانت إسهامات هذه المدرسة تنصب في خانة تسيير العاملين في المنظمات، حيث عكفت على تحديد ما يحسن أدائهم ويحفزهم، ومن أهم ما قدمته ليكون التسيير العمومي فعال نجد:

الاهتمام والتركيز على الأفراد وحاجيات و دوافعهم واتجاهاتهم،حيث نجد أن معظم المنظمات التابعة للقطاع العمومي أخذت بعين الاعتبار هذا الجانب وهذا من خلال إصدار قوانين خاصة بالعمال التي تحث على توفير الظروف المناسبة لهم والتي تلبي احتياجاتهم ،و كذا انتهاج سياسات من شأنها أن تحفزهم ماديا (المنح، المكافآت،...) أو معنويا (الإشادة، الترقية، المساهمة في عملية اتخاذ القرار،...) .

اعتبار المنظمة نظام اجتماعي يضم تنظيمات و اتصالات رسمية وغير رسمية، حيث أصبح إنجاح التسيير في القطاع العمومي يتطلب الاهتمام بهذه التنظيمات و الاتصالات وخاصة الغير رسمية مثل: النقابات التي لها دور هام في إفشال أو إنجاح القرارات المتخذة و هذا لتأثيرها الكبير على سلوك العمال.

ساعدت على تطوير فهم و تطبيق العمليات التنظيمية مثل : الدافعية ،الاتصالات ،القيادة.

رغم كل هذه الاسهامات لكنها لم تسلم هذه المدرسة من الانتقادات ،حيث يؤخذ على روادها استعمال المفاهيم الصعبة و المعقدة التي يصعب تطبيقها في الحياة العملية خاصة بالنسبة للقطاع العمومي، كما أن بعض المديرين رفضوا بعض أفكارهم المقدمة بسبب التناقض الموجود ،بالإضافة إلى إغفال جوانب مهمة في العملية الإدارية1.

3.2 - المدارس الحديثة: أهم ما قدمته هذه المدارس للتسيير العمومي ما يلي:

1- تقديم العديد من الأساليب و الأدوات الكمية الهامة مثل : البرمجة الخطية ،التحليل الشبكي ،... التي تساعد المسييرين العموميين على اتخاذ القرارات الصائبة الناجعة في مختلف الميادين : جودة الخدمة ،الأداء،...

2- اعتبار المنظمة نظام اجتماعي مفتوح يتأثر بمختلف أجزاء محيطه الداخلية و الخارجية و يتفاعل معها ساعد المسيرين العموميين على دراسة و الأخذ بعين الاعتبار جميع الأجزاء المنظمة حين إدخال تغييرات في جانب أو أكثر لأنه يؤِثر على الأداء الكلي.

3- أهمية رصد و تشخيص البيئة و كيفية إدارتها بنجاح و لاسيما في ظل البيئة المضطربة المعاصرة.

[1] - صبحي العتيبي: **تطور الفكر و الأنشطة الإدارية**، مرجع سابق، ص 80.

الخاتمة:

لقد سمحت لنا مقالتنا و التي نحسبها جهد بسيط لمحاولة تسليط الضوء على كل ما يتعلق بالإدارة العمومية من قريب وبعيد، من استخلاص مجموعة من الأفكار تعتبر أساسية لفهم طبيعة الإدارة العمومية وتسييرها والتي من شأنها أن تحفز المؤلفين أو الباحثين على التعمق و التوسع في كل ما يخص هذا المجال،أهمها أن :

الإدارة العمومية تعتبر الجهاز الذي تعتمد عليه الدولة في تنفيذ سياساتها العامة وهذا من خلال تنفيذ عمليات مترابطة ومتسلسلة تهتم بخدمة المواطن والمجتمع من جهة، وتطبيق استراتيجيتها وقوانينها من جهة أخرى.

الإدارة العمومية تحمل على عاتقها تأدية وظائف لا يمكن لغيرها القيام بها، وهذا تبعا للدولة واديولوجيتها.

الإدارة العمومية هي مركز تلاقي وتبادل المعلومات بين المواطنين والسلطات العليا، فهناك من يعتبرها مركز يقظة معلوماتية للدولة.

تسيير الإدارة العمومية يتم وفقا لأسس ومبادئ علمية ومنهجية بعيدة كل البعد عن المهارات والمواهب الشخصية رغم وجود اتجاه لبعض الباحثين حيث يعتبرون التسيير "فن" يصلح فقط لفئة متميزة في صفاتها الشخصية، أما علم التسيير العمومي فهو مرتبط بالعلوم المالية والاقتصادية والاجتماعية والمعلوماتية... وهذا ما برهنته مختلف مدارس الفكر الإداري التي ساهمت بشكل كبير في تحديث وتطوير أساليب التسيير العمومي.

ولمواكبة للتطور الحاصل في أساليب التسيير العمومي وفقا لنظرية الإدارة العامة الحديثة، لابد من الرجوع لإصلاحات سنوات التسعينات أين تبنت العديد من دول العالم وعلى رأسهم : الو.م.أ، كندا، زيلندا الجديدة، استراليا،فرنسا... مقاربات إبداعية مختلفة أحدثت ثورة في التسيير العمومي وكلها كانت تنبع من فكرة التوجه نحو أفكار المقاولاتية والاهتمام بالمرفق العام لضمان الكفاءة والفعالية، أي إدخال و نقل أساليب القطاع الخاص تحت مسمى" التسيير العمومي الجديد" ولكن إختلفت فقط في طريقة تبني تلك الأفكار فهناك من الحكومات من قامت بالتحديث بصفة تدريجية، وأخرى وفق قيود معينة تتماشى مع الطابع الداخلي، وأخرى بصفة جزئية...إلخ، ؛ لذا فإنه ارتأينا من الجدير أن نقدم بعض التوصيات المنبثقة من الانعكاس الايجابي الذي طرأ على هذا المجال وفقا للمنظور الجديد في التسيير العمومي، نبرز اهمها:

مرونة الإدارة العمومية: يجب أن تصبح أكثر مرونة، فمن الأجدى أن يتم استبدال الهياكل التقليدية التي تمتاز بهرمية كبيرة ومركزية شديدة بأنظمة أخرى لامركزية أي تعتمد على تفويض السلطة لمستويات أدنى.

التسيير بالنتائج: بمعنى أن تسيير الإدارة العمومية يجب أن ينطلق من النتيجة المراد الوصول إليها، وانطلاقا منها يتم تحديد بدقة كل ما يلزم من وسائل مادية،مالية وبشرية للوصول إليها، في مدة زمنية محددة وبالطريقة المثلى.

المشاركة: لا يمكن للإدارة العمومية القيام بوظائفها ما لم تعتمد على المشاركة والتنسيق بين مختلف أطرافها (السلطات العليا، المسيرين، الموظفين...) في وضع النتائج المراد الوصول إليها والعمل على بلوغها بكفاءة و فعالية.

المواطن- الزبون: اعتبار المواطن كزبون واعي متطلب يسعى لأفضل الخدمات يجب التعامل معه وفق مفاهيم تجارية بحتة، وهو السبيل الوحيد الذي من شأنه أن يحسن من مستوى خدمات الإدارة العمومية.

المقاولاتية: الإدارة العمومية لها أن تستفيد من بعض مبادئ وأساليب المؤسسات في تسيير شؤونها،مثلا يمكن لها البحث عن مصادر تمويل متنوعة لتغطية نفقاتها دون انتظار الاقتطاعات الضريبية.

قائمة المراجع:

1- المراجع باللغة العربية:

إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ و أحكام القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1994.

أسامة شهوان، إدارة الدولة: المفاهيم و التطور، دار الشروق للنشر و التوزيع ، عمان ، 2001.

اسماعيل غزال، القانون الدستوري و النظم السياسية،المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر والتوزيع، بيروت، 1987.

اندريه هوريو، القانون الدستوري و المؤسسات السياسية، الجزء الأول، ترجمة علي مقلد، شفيق حداد وعبد المحسن سعد، الأهلية للنشر و التوزيع، بيروت ، 1977.

حسين حريم، مبادئ الإدارة الحديثة، دار الحامد للنشر و التوزيع ، الطبعة الثانية،عمان، 2006.

رشاد السيد، القانون الدولي العام في ثوبه الجديد،دار وائل للنشر، عمان 2001.

زويلف مهدي، علي العضايلية :إدارة المنظمة، نظريات وسلوك، دار مجدلاوي، الأردن ، 1996.

سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري و النظم السياسية، منشأة المعارف، القاهرة، 1998.

عبد الغفار حنفي، أساسيات التنظيم و إدارة الأعمال ،الدار الجامعية للطباعة و النشر، بيروت، 1997، ،

عبد اللطيف الهلالي: التدبير العمومي: قراءة في المفهوم ،شبكة ضياء للمؤتمرات و الدراسات، جامعة ابن زهر، المغرب، 2011.

عبد الله عبد السلام أحمد ،التحديات و الفرص أمام إدارة أحواض الأنهار العربية مرجعية النيل الإدارة المتكاملة للموارد المائية في الدول العربية ،المنظمة العربية للتنمية الإدارية ،عمان-الأردن ،2008 .

عصام سليمان، مدخل إلى علم السياسة،،دار النضال للطباعة و النشر، بيروت، 1989 .

علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، عين مليلة، 2012.

علي شهيب: السلوك الإنساني في التنظيم :دراسات في في الفكر الإداري الحديث، دار المعرفة الجامعية، الاسكندرية،1976.

عمار بوضياف: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010.

عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر،2009.

فؤاد الشيخ سالم وآخرون: المفاهيم إدارية الحديثة، مركز الكتب الأدرني، الطبعة الخامسة، 1995.

فوزي حبيش : الإدارة العامة و التنظيم الإداري ، دار النهضة العربية ، بيروت ، 1991 .

محسن العبودي، النظم السياسية،دار النهضة العربية القاهرة، الطبعة الأولى، 1990.

محسن خليل: مبادئ الأنظمة السياسية و القانون الدستوري، الجزء الأول، دار النهضة العربية، بيروت، 1972.

محمد جمال مطلق، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة و الدار العلمية الدولية، عمان.

محمد عبد الحميد أبو زيد: المطول في القانون الإداري ، دار النهضة العربية، 1997.

محمد قدري حسن: القانون الإداري، إثراء للنشر و التوزيع، الأردن، 2009.

محي محمد مسعد : دور الدولة في ظل العولمة : دراسة تحليلية مقارنة، مركز الإسكندرية للكتاب، الاسكندرية، 2004.

موفق حديد محمد: الإدارة العامة " هيكلة الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية"، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن،2000.

نعمة عباس الخفاجي، صلاح الدين الهيتي: تحليل أسس الإدارة العامة (منظور معاصر)، دار اليازوري للنشر، عمان، 2009.

هاني علي الطهراوي: النظم السياسية و القانون الدستوري، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان،2008 .

خالد فريد وعبد اللطيف الهلالي، القرار العام بين الإدارة و السياسة : أي دور للتكنوقراط في عقلنة السياسات العامة (دراسة مقارنة)، مجلة دفاتر السياسة و القانون، العدد 2012/06.

رفاع شريفة، نظرية الإدارة العامة الحديثة و دورها في معالجة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية، مجلة الباحث، عدد 2006/06 ، جامعة ورقلة.

عبد اللطيف الهلالي، التدبير العمومي: قراءة في المفهوم ،شبكة ضياء للمؤتمرات و الدراسات ، جامعة ابن زهر، المغرب ، 2011.

تيشات سلوى، افاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، 2015 .

خثير محمد: المداخل الحديثة في التطوير الإداري و إمكانية تطبيقها، أطروحة دكتوراه في العلوم التجارية والمالية تخصص إدارة أعمال، المدرسة العليا للتجارة ، الجزائر، 2010.

2- المراجع باللغة الأجنبية:

Blanger.L et Mercier.J , auteurs et textes classiques de la théorie des organisations, Les presses de l'université laval, Canada, 2006, P 78.

Carl,I, Frederich, The philosophy of Hegel, The modern library, New york, 1954, pp 280-284.

Charnay.B, pour une gestion intégrée des ressources en eau sur un territoire de montagne, le cas du bassin versant du Giffre (Haute-Savoie), Thèse de Doctorat Géographie présentée à l'Université de Savoie (E.D. SISEO), France, 2010.

Chevalier.J ,Organisation administration de l'entreprise, edition Dunord, Paris, 10 ed, 1961.

Giaque.D,la bureaucratie libérale(nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle), édition, l'harmattan, Paris , France, 2003.

http://www.abahe.co.uk/notions-public-administration.html, date et heure de consultation : 19-02-2017, 21H00.

http://www.cours-de-droit.net/les-principes-du-service-public-egalite-neutralite-a126814456 date et heure de consultation : 10-04-2017, 22H00.

kennedy.C, toutes les théories du management (les idées essentielles des auteurs les plus cités), maxima, 2002.

Landau. M et. Chisholu. D, le management de l'administration publique doit-il être orienté vers la réussite ou chercher à éviter les échecs ? Un réexamen, politiques et management public, vol 11, N° 01, 1993, PP 23-44.

Mercier. J, l'administration publique, de l'école classique au nouveau management public, la presse de l'université Laval, canada, 2002.

Mottez.B , la sociologie industrielle, PUF, Paris, 2e me ed, 1975.

Plato, the laws, translated by trevor J. Sanders, London, penguin book, 1978.

Stroobants. M, Sociologie du travail , Ed Nathan, Paris, 1993.

التخطيط الإستراتيجي لشؤون موظفي الإدارات العامة

د/بن وهيبة نورة – جامعة الشاذلي بن جديد الطارف



تقديم:

لعبت الإدارة العامة دورا حيويا ومهما في العديد من المجالات المختلفة، كالزراعة والتجارة وعلم المعادن والتعدين والتصنيع والطب ووسائل النقل والتعليم والهندسة والفيزيائية والرياضيات. كما استمر تدخل الإدارات العامة المتزايدة على تصرفات ونشاطات المجتمعات المنظمة على مر العصور.

من هذا المطلق يمكن النظر إلى الإدارة العامة على أنها إجراءات وأفراد ومؤسسات يقومون بأدوار رسمية لتحقيق أهداف معينة وتظهر أهميتها في التعبير عن حاجات المجتمعات البشرية رغم اختلاف لغاتها وحضارتها ومراحل تطورها لمثل هذه الأجهزة.

إن الإدارة العامة مرتكزة على أهم الطرق و السبل الكفيلة من أجل السير الحسن لإدارة شؤون موظفيها التي لن اكون اليوم على أحسن وجه إلا من خلال إدخال أحدث الميكانيزمات الفعالة في إطار الادارة الاستراتيجية و تحديدا التخطيط الاستراتيجي لكل الأعمال المساهمة في ترقية الخدمة العمومية من عمليات خاصة بالتوظيف و التدريب من أجل تحسين و تطوير أداء المورد البشري في المؤسسات العمومية و بالتحديد المؤسسة الاقتصادية .

المحور الأول : تحديد الإطار المفهمي

أولا: الدلالمة المفهمية للادارة العامة

وتعتبر الإدارة العامة من العلوم الحديثة، والتي بدأت دراستها تأخذ طابع الانتظام منذ عام 1900 تقريبا. وقد أخذت طريقها في النمو والتطور التكنولوجي وظهور حركة الإدارة العلمية ونتائج الحربين العالميتين الأولى والثانية، وظهور أبحاث وكتابات متخصصة في الإدارة العامة. (1)

ثانيا: التخطيط : مصطلح يبين أن عملية التخطيط تتطلب تحضيرا لها وهي تتم عن طريق التعرف على المتغيرات في البيئة المحيطة عند استحداث خطة عمل أو إجراء تعديل على خطة سبق إقرارها، وتستدعي ضرورة الأخذ بهذه المتغيرات. (2)

من خلال هذه الأفكار"لجمال الدين الزيادي" نستطيع أن نستشف أهم المراحل والتطورات التي يمر بها التخطيط، فالتعاريف السابقة أثبتت أن التخطيط كان فقط على المستوى القومي ويختص بتنمية المجتمع أو المؤسسة سواء كان هذا التخطيط مرتبط بالأهداف أو الإجراءات أو الغايات،ثم انتقلنا في هذا التعريف إلى الميدان الخارجي المتمثل في تأثيرات البيئة بما تحمل من متغيرات تستطيع من خلالها التأثير على المجتمع أو المؤسسة و كأننا تجاوزنا النسق المغلق إلى النسق المفتوح الذي يحمل معه مؤشرات عديدة كلها متعلقة بالمحيط الخارجي الذي يتدخل و بطريقة مباشرة على تنمية المجتمع بصفة عامة و المؤسسة بصفة خاصة .

الدلالة السوسيولوجية للتخطيط :

هو أسلوب في التنظيم يهدف إلى استخدام الموارد على أفضل وجه ممكن وفقا لأهداف محددة ويقصد به على النطاق القومي وضع خطة يسير عليها المجتمع خلال فترة معيشته بقصد تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

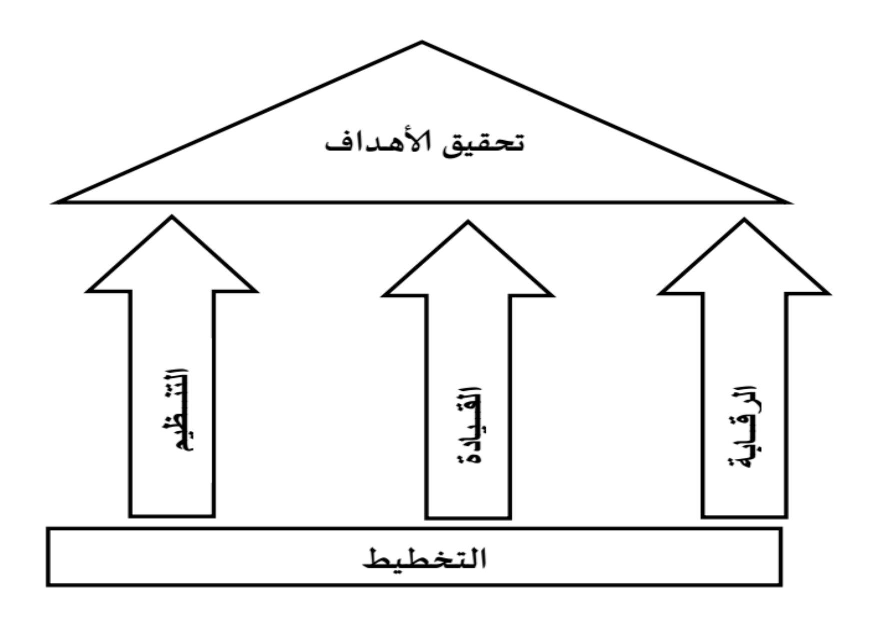
والتخطيط على أنواع: قد يكون كليا Intégral أو جزئيا Partial وقد يكون مرنا Flexible أو جامدا Rigid وهناك التخطيط الهيكلي Structural والإصلاحي Remedial(3).

[1] - محمد عبد السميع وأحمد طبية: **أساسيات الإدارة العامة**، ط 1، دار جليس الزمان، عمان الأردن، 2010، ص 3.

[2] - **جمال الدين الزيادي: معجم ثلاثي موسع لمصطلحات علم الإدارة، مركز النشر الجامعي، تونس 2005، ص 504.**

3 - أحمد زكي بدوي: معجم مصطلحات العلوم الاجتماعية، مكتبة لبنان، ساحة رياض الصلح، بيروت لبنان،1987، ص 318 .

الشكل رقم 01 :التخطـيط أسـاس الإدارة



المصدر: صالح مهدي محسن العامري، ظاهر محسن منصور الغالي: الإدارة و الأعمال، دار وائل للنشر و التوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2007، ص 198.

ثالثا: الإستراتيجية

الدلالة السـوسيولوجية للإستراتيجية :

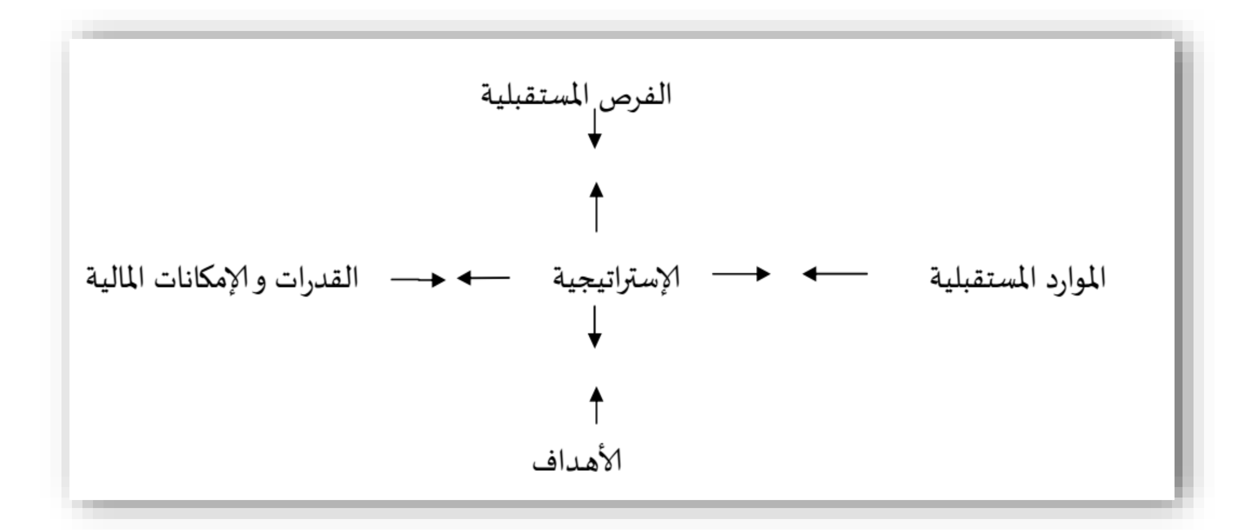
الإستراتـيجية مجموعة من الطرق والوسائل المنفذة من قبل شخص أو مجموعة أشخاص للوصول وبلوغ أهدافهم في إطار مجموعة من القوانين الضمنية والرسمية من خلال تركيبة من الإستراتيجيات(1).

-1 André Akoun, Pierre Ansart : **Dictionnaire de Sociologie**, le Rebert Seuil, 1999, P507.

لقد خص هذا التعريف أن الإستراتيجية مرتبطة حتى بالأفراد على أساس أن لديهم مجموعة من الأهداف داخل مؤسستهم و بالتالي عليهم تحقيق هذه الأهداف من خلال تبني مجموعة من الإستراتيجيات، و هذا ما يعرف بالمشروع الشخصي الإستراتيجي.

إن هذا المشروع يستهدف الأهداف الشخصية للفرد في سياق حياته المهنية و في المشروع المهني لكل فرد والذي يمثل شق موضوعي مهم.(1)

الشكل رقم 02: محـــددات الإستراتيـجية



المصدر: عبد الرحمن توفيق :منهج الإدارة العليا – التخطيط الإستراتيجي لفريق الإدارة العليا، مركز الخبرات المهنية للإدارة، الجيزة – مصر ، الطبعة الثالثة، 2004 ، ص 27 .

[1] -Robert le Duff : Encyclopédie des Ressources Humaines, édition Dalloz, Paris 1999, P38.

رابعا: التخطيط الاستراتيجي

الدلالة السوسيولوجية للتخطيط الإستراتيجي :

إن التخطيط الإستراتيجي هو ذلك التخطيط المستند على النظام الإستراتيجي المتبع في المنظمة و يأخذ في الحسبان دراسة البيئة الخارجية (بما فيها من فرص و تهديدات) و دراسة البيئة الداخلية (بما فيها من نقاط قوة و نقاط ضعف).(1)

ويعرف أيضا بالتصميم والتبصير برسالة الشركة وبأهدافها وبمسارها الرئيسي و تحديد العمليات والأنشطة والأعمال اللازمة لتحقيق ذلك (2).

خامسا: المعايير الاساسية المتبعة في إطار الخدمات العمومية:

تتبع الخدمات العمومية مجموعة من الضوابط و المعايير التي تجعلها متواصلة و منسجمة مع حاجات المجتمع ومنها :(3)

الديمومة: إن الخدمة العمومية مرتبطة بحاجات متواصلة لعموم الناس، مما يتطلب من الدولة وضع الخطط التي تحفظ الخدمة العامة عن التوقف بسبب عدم توفر التمويل، أو إضراب الموظفين، أو الأحوال الجوية القاسية.

التطور: يجب أن تواكب الخدمات العمومية أشكال التقدم، و لا سيما التكنولوجية منها كتحديث وسائل النقل العام، و طرق تسديد فواتير الكهرباء على سبيل المثال.

---

[1]- أحمد ماهر: **دليل المدير خطوة بخطوة في الإدارة الإستراتيجية**، الدار الجامعية الإبراهيمية، الإسكندرية، مصر، 1999 ،ص 23.

[2] - أحمد ماهر: مرجع سابق ، ص33.

[3] - مفاهيم عامة : متوفر على الموقع الإلكتروني: https://mawdoo3.com ، شوهد يوم 2018/10/20 على الساعة 20ز20سا.

المحور الثاني : الادارة العامة النشأة والتطور

إنه ومن المفضل أن نذكر بإيجاز العوامل والأسباب التي ساهمت في نمو الإدارة العامة والتي يمكن تلخيصها كمايلي: (1)

1- أدت الثورة الصناعية إلى قيام صناعات جديدة وتحولات جذرية في المجتمع وتطورات في وسائل الاتصال، مما أدى إلى زيادة نمو الفكر الاقتصادي الحر انبثاقا من المذهب الفردي، وزاد الاتجاه الفردي والذي حتم على الدولة التدخل مما أدى إلى اتساع دائرة الإدارة العامة.

وكان من نتائج الثورة الصناعية أيضا أن ظهرت تطورات العلوم الطبيعية في مجالات الاختراعات والاكتشافات، بحيث أصبحت الحاجة ماسة إلى الإدارة التكنولوجية الحديثة. وارتبط بذلك نمو العلوم الاجتماعية وازدهارها وزيادة الاهتمام بالإدارة العامة من جانب علماء السياسة.

2- تعتبر حركة الإدارة العلمية من الأسباب الرئيسية التي أسهمت في نمو الإدارة العامة، وقد ظهرت حركة الإدارة العلمية في بداية القرن الحالي والقرن العشرين، والتي ارتبطت بإسم فردريك تايلور Frederick Taylor، وقد دعا إلى تطبيق المبادئ التي خلق إليها في مجال الإدارة الصناعية في مختلف أنواع الإدارة، وبالرغم من أنه أهمل العنصر الإنساني إلا أنه ساهم بدرجة كبيرة في إرساء القواعد الأساسية للإدارة. وأهم ما توصل إليه أن كل عملية يمكن أن تقسم إلى خطوات ويمكن دراسة كل خطوة واختيار أنسب الطرق لأدائها وتدريب العاملين على ذلك وتحقيق التعاون بينهم وبين الإدارة.

وظهر أيضا فايول Henri Fayol والذي أرسى كثير من مبادئ الإدارة الخاصة واقتبست منها الإدارة العامة الكثير. وهناك بالطبع آخرون كجيلبرت وبيروسون وغيرهم مما ساهموا في تطوير مبادئ الإدارة العلمية.

[1] - أحمد ماهر: مرجع سابق ، ص ص 3-5.

3- أدت الحربين العالميتين الأولى والثانية إلى نمو الإدارة العامة كنظام دراسي حيث امتدت أنشطتها أثناء الحرب لتشمل مجالات مختلفة لم تكن تتطرق لها وقت السلم. وبعد انتهاء الحرب لتشمل مجالات مختلفة لم تكن تتطرق لها وقت السلم. وبعد انتهاء الحرب استمرت أهمية الإدارة العامة بل وزادت من أجل إدارة الإمكانيات البشرية والمادية المحدودة للقضاء على الدمار الذي خلفته الحرب ومن أجل التنمية. ففي الحقيقة فإن هاتين الحربين الشاملتين قد وضعتا على عاتق الدول أعباء جسيمة، لم يكن من المتيسر إنجازها على أتم وجه إلا عن طريق إدارة عالية الكفاية.

4- ظهرت حركة الإصلاح الإداري وإعادة التنظيم والتكوين الحكومي في الولايات المتحدة في أواخر القرن العشرين، بدأت تثمر في أوائل القرن الحالي من حيث مساهمتها في نمو الإدارة العامة بالرغم من أن جانبا منها يعتبر رد فعل لحركة الإدارة العلمية والتي نشطت أصلا في إدارة الأعمال. إلا أن حركة الإصلاح الإداري استمرت بعد ذلك وطوال أكثر من نصف قرن مركزة على مجال التنظيم الإداري وإعادة التكوين الحكومي.

5- أدت النهضة العلمية في ميدان السياسة والتي بدأت منذ أوائل القرن الحالي إلى ظهور نظريات ومبادئ سياسية، كما ظهرت حركة الديمقراطية التقدمية وبدأت النظرة تهتز بالنسبة للمذهب الفردي، وبالتالي ظهرت الدعوة التي تدخل الدولة. ونتيجة لذلك ظهرت نظريات جديدة في الحكم والحكومات وفي ممارسة السلطة وبواعثها مما ساهم في تطور الإدارة العامة وأصبحت الإدارة العامة تدرس ضمن مجموعة العلوم السياسية لفترة من الزمن إلى أن انفصلت عنها وأصبحت ميدانا مستقلا للدراسة بعد نمو العلوم السياسية وأخذها شكلا مستقلا.

6- ظهرت بعض الكتب العلمية في مجال الإدارة العامة في محاولة لإرساء قواعد وأصول لهذا العالم. ففي عام 1926 كتب وايت Whit أول كتاب عن الإدارة العامة كمادة مستقلة وسماه مقدمة في دراسة الإدارة العامة: Introduction to the Study Public Administration وطوره خمسة مرات خلال الفترة من 1936 إلى 1958 مما يدل على تطور هذا العلم وطرق تدريسه.

المحور الثالث : إدارة شؤون الموظفين في إطار التخطيط الاستراتيجي للمؤسسة العمومية

أولا: التاريخ النظري لتخطيط شؤون موظفي الإدارة العامة

إن طبيعة ممارسة إدارة شؤون موظفي الحكومة تختلف اختلافا جوهريا عن ممارسة إدارة شؤون موظفي القطاع الخاص، ويعود ذلك إلى طبيعة الإدارة العامة بما فيها من توقعات، ومكافئات بالنسبة للموظف والتي هي حقا له. إن معظم نصوص إدارة شؤون الموظفين المتعلقة بكل من الأعمال والإدارة العامة تنظر إلى تقدم شؤون الموظفين على أنها عمليات آلية، حيث يتم تعيين الموظف لوظيفة معينة يكون قد تنافس عليها العديد ضمن خطوط عمل معينة تم وضعها سابقا. وتتحدد عملية التعيين بما يلي:1

بقيود على المعلومات، وبطلبات هؤلاء الذين قدموا للوظيفة، بالإضافة إلى أسئلة المقابلة، حيث يراعي أن لا يتم السؤال بصورة غير قانونية، وإنما يجب التأكد من أن هناك أسئلة مهنية تكون بمثابة مؤشر حقيقي لمؤهلات الفرد. ومن هذا المنظور فإن أساسيات ممارسة إدارة شؤون الموظفين مبسطة، حيث يتم النظر في عمل الموظف: إلى أي مدى ينكب على العمل؟ يتم التعيين بناءً على مدى توافق مؤهلات الشخص ومعلوماته ومهاراته وقدراته على الوظيفة الشاغرة ومع خطوط العمل المرسومة لها، كما ويتم النظر لاحقا في مدى تجنبه الغياب، أما الترقية فأساسها جهود الموظفين أساسيات الإدارة بشكل حرفي، إلا أنه لا يتوصل إلى فهم لسبب تصرف الموظف بطريقة معينة، ويعتبر هذا عنصر حرج لفهم ممارسة إدارة شؤون موظفي الحكومة.

وهناك وجهة نظر أخرى على اختبار ممارسات الموظفين، ويكون هذا من منظور يهتم بكيفية الاستفادة من مساهمات موظفي الحكومة في تحقيق أهداف الإدارة، هذا المنظور الفعال لممارسات الموظفين يضع إدارة شؤون الموظفين في مركز النشاطات الحكومية، لا يمكن للحكومة أن تبقى على وجودها دون موظفيها، إن الأشخاص الذين يعملون في الوظائف الحكومية يحددون إلى درجة كبيرة أي نوع من الحكومات تكون الحكومة، بل على العكس فإن طبيعة عمل الحكومة تتحدد بنظام شؤون الموظفين لديها، وينقلنا هذا إلى فكرتين مهمتين:

[1]- محمد عبد السميع، أحمد طبية: **أساسيات الإدارة العامة**، ط 1، دار جليس الزمان، عمان الأردن، 2010، ص ص 61- 72.

1- إن الحكومات قد تغيرت في المائتي سنة الماضية، ويكننا فهم هذه التغيرات بوضوح أكبر من خلال اختبار ممارسات إدارة شؤون الموظفين.

2- بمعرفة كيفية التفاعل بين كل من الحكومة ونظام إدارة شؤون الموظفين يمكننا تنبؤ واقتراح أمور قد تعمل على إيجاد إدارة أكثر فعالية في المستقبل القريب.

إن إدارة شؤون موظفي الحكومة هي أكثر من سلسلة خطوات أو تنظيمات، هي أكثر من تعيينات وتثبيتات وتحليل المهام الوظيفية وتقييم وترقيات، إنما هي مجموعة من النشاطات المتغيرة والتي قد تتغير إحداها أسرع من الأخرى.

ثانيا: ممارسة إدارة شؤون الموظفين في المرحلة التأسيسية

إن الصورة الذهنية للحكومة الأمريكية في أواخر القرن الثامن عشر بأنها صغيرة ومحدودة نوعا ما هي صورة صحيحة، كأن حجم الحكومة صغير بالرغم من أنها كانت ستنمو بشكل واضح، إن هذه الصورة الذهنية مضللة بحيث أنها تجعل من السهولة أن تفترض بأن مهام الحكومة بسيطة للغاية، كانت المهام الإدارية الرئيسية للحكومة يتم تنفيذها من قبل مجموعة من الرجال من أصحاب المؤهلات العلمية العالية الذين كانوا يفهمون جيدا عمل الحكومة، ومن أهم ما ميز ممثل الحكومة في هذه الفترة كان ولائه في خدمة الحكومة. 1

إن إدارة شؤون الموظفين في هذه المرحلة ارتبطت بمجموعة من النظم والخدمات التالية: 2

---

[1]- محمد عبد السميع، أحمد طبية، المرجع السابق، ص ص 61- 62.

[2]- المرجع نفسه، ص ص 62- 68.

1- نظام سبويلز (المحسوبية):

الأخلاقيات الأمريكية المعاصرة تدين المحسوبية حيث توزع المناصب العامة حسب المنتصر في الانتخابات، جميعنا نحمل المثليات المعاصرة فيما يتعلق بالجدارة والاستحقاق بحيث أصبحنا ننظر إلى المحسوبية بشكل سلبي، حتى أنه في حديثنا اليومي تعتبر كلمة محسوبية إهانة، وبالرغم من أن المحسوبية (نظام سبويلز) يتم دعمها في الكثير من مناطق هذا البلد وخارجها فإن منظورنا في القرن العشرين يدين هذه الممارسة في بداية القرن التاسع عشر كان ينظر إلى هذا النظام باحترام كبير خلال فترة الفيدرالية، كان نظام شؤون الموظفين يعتمد على العلاقات الشخصية وليس على العلاقات السياسية وكان ينظر له بأنه مبهم أو غير ديمقراطي، وكان النقاش المؤيدين للمحسوبية السياسية هو أن رغبة الشاب السياسية تتمثل في تفضيلهم لانتخاب حزب ما على حساب آخر، وتم إحباط هذه الرغبة عندما تم احتجاز أعضاء الأحزاب المهزومة في الانتخابات في كتب في حين أن نظام سبويلز كان سيتم استغلاله إلى أقصى الحدود من قبل سياسيين احتكروا المشاعر الديمقراطية النامية في الولايات المتحدة فإن بداية المحسوبية انعكست على الرأي العام، عندما بدأت الديمقراطية تعني حقوق دستورية موسعة جاءت المحسوبية السياسية لتعني فرصة موسعة للمشاركة في الإدارة كموظف في الخدمة العامة.

بالرغم من الإلحاح الإصلاحيين كان نظام سبويلز يعتبر في ذلك الوقت مناسبا لتصبح حكومة من أقل جمهورية وأكثر ديمقراطية لذا فإن نظام المحسوبية أو "الدوران في المكتب" كان بحد ذاته إصلاحا عندما قدمه أندرو جاكسون.

وقد برز جاكسون موقفه من خلال مناقشة ثلاث نقاط:

أ- إن سياسته ستعطي المواطنين العاديين فرصا أكبر للخدمة في المكاتب العامة وذلك من خلال تبديل موظفين حسب التغييرات السياسية.

ب- إن نظام المحسوبية سمح لجاكسون أن يتخلص من الموظفين القدامى، هؤلاء الموظفين القدامى كان سيتم إبقاءهم في المكتب لفترة أكثر من اللازم تحت غطاء الروابط الأسرية والأعراف، وللإختصار فإن وجودهم كان يقلل من الفعالية والفرص لمن هم أصغر سنا وللحصول على المناصب التي يشغلونها.

ج- نظام سبويلز تخلص من محاباة الأقارب.

2- نظم الجدارة والاستحقاق:

إن قانون بيندلتون مبني بشكل كبير على النموذج البريطاني للخدمة المدنية، المبدأ الأساسي هو (التعيين) من خلال اختبارات تنافسية، بحيادية سياسية، ولضمان الدعم من البرلمان تم منح مكاتب واشنطن لمواطنين من ولايات مختلفة بشكل يتناسب مع عدد سكان كل ولاية، ولم يتمكن لأكثر من شخصين من كل أسرة أن يكونوا في مكتب واحد في الوقت نفسه.

وقد أسس القانون مفوضية مكونة من ثلاثة أعضاء يعملون بدوام كامل، في البداية لم يكن هناك وصف محدد لمهام هؤلاء الموظفين، لكن في عام 1956 تم إيجاد نظام ست سنوات قابل للتجديد، بحيث يقوم الفاحص الرئيسي بإدارة هذا النظام وتم أيضا إيجاد تفاصيل إدارية صغيرة:

فترة تدريب ستة أشهر لكافة الموظفين المعينين حديثا؛

ولم يكن مسموحا بتعيين المدمنين على الكحول؛

ولم تكن تقبل أي مراجع إلا من الشيوخ أو ممثليهم؛

كان يتم التعيين من الحاصلين على أعلى العلامات؛

كان هناك عقوبات تم تطويرها في حال إدارة الفحوصات بطريقة فاسدة.

3- نظام الخدمة المدنية في القرن العشرين:

إن التركيز على السنوات الأولى لمفوضية الخدمة المدنية كان بمثابة ضبط النظام، في المحصلة كانت الجهود الأولى لفرض الممارسة الرشيدة، من (ضمن المهام الرئيسية للمفوضية) عدم تسييس الخدمة الحكومية بالإضافة إلى خلق وإدارة أدوات لدعم وترويج مبدأ الاستحقاق، إن صورة المراقب للخدمة عاشت حتى عام 1970 القضايا التي تركز عليها مفوضية الخدمة المدنية تتغير بشكل سريع وخلال هذه الفترات التي يتم فيها التغيير تواجه المفوضية صعوبات سياسية.

4- الخدمة المدنية والإدارة العلمية:

بعد فترة قصيرة من نهاية القرن التاسع عشر بدأت مفوضية الخدمة المدنية تركيز جهودها لتحسين ممارسة الإدارة، وكان من أهم ما ميز ذلك هو جمع المبادئ الجديدة لحركة الإدارة العلمية مع عملية التوظيف والاختيار، وقد استعارت المفوضية من الإدارة العلمية مبادئ مثل سلسلة الأوامر والفعالية والتخطيط والطريقة الوحيدة الأفضل للأداء، وتأتي هذه الأفكار بتوافق بتوافق كبير مع الاهتمام بإيجاد بنية وتصنيف للمناصب لضمان تطبيق مبادئ الاستحقاق والجدارة لذا يكمن دور المفوضية في ثلاث محاور:

تطوير مبادئ الإدارة؛

التركيز على المناصب وليس على الأشخاص؛

ثمرة رئيسية للتصنيف بهدف إدارة الوظائف والأداء والرواتب.

الحد الأدنى للمؤهلات: Minimum Qualification

مثلا (المحاسبة) تتضمن:

المعرفة: المعرفة بنماذج التدقيق والمحاسبة، بالإضافة إلى القوانين والقرارات المتعلقة بهذا العمل وبمبادئ المحاسبة والممارسات الوكالة والإجراءات.

المهارات: مهارة الطباعة على الآلة الطابعة والآلة الحاسبة.

القدرات: القدرة على إجراء العمليات الحسابية بدقة وتطبيق القوانين والقرارات المتعلقة بالتدقيق، إنشاء والحفاظ على علاقات عمل مع المؤسسات المختلفة والقدرة على التواصل مع الآخرين بالإضافة إلى القدرة على حفظ الملفات المعقدة.

التعليم: أن يكون حاصلا على سنتين من الدراسة أو ما يعادل ذلك، مع ضرورة التأكيد أن يكون قد تلقى دورات تدريبية في مجال المحاسبة والمالية.

الخبرة: ست سنوات من الخبرة المتراكمة في التدقيق أو المحاسبة، أو مزيج موازي من الخبرة والتعليم.

5- تراجع السيطرة المركزية:

إن نظام الخدمة المدنية الذي تم وصفه أعلاه كان يواجه معارضة في أواخر الثلاثينيات بوجود ثلاث نقاط رئيسية في المناظرة:

كانت الأولى هي دور الحارس الذي بدأ يظهر على نظام الإدارة العليا والذي كان مقيدا للمكاتب؛

الثانية كانت أن النظام بالغ التعقيد في بنيته؛

والثالثة والأهم أن النظام لم يكن يتجاوب كما يفترض به أن يفعل فيما يتعلق بحاجات الرئيس.

6- قانون إصلاح الخدمة المدنية لعام 1978:

في حين أن اهتمامات القانون المبكرة ركزت على تغيرات في البنية أي إلغاء مفوضية الخدمة المدنية، فإن القانون الجديد جاء بتغيرات جوهرية في سبع مجالات وهي:

لقد ألغى القانون مفوضية الخدمة المدنية مع إعادة تكليف مكتب إدارة شؤون الموظفين ببعض ما كانت تقوم به المفوضية، ومدير هذا المكتب يعمل تحت إشراف الرئيس؛

ضرورة الإصغاء إلى الشكاوي بمعنى آخر التأكيد على فعالية نظام الاستحقاق فقد تم إنشاء هيئة حماية نظام الاستحقاق، ولأن هذه الهيئة ستكون مسؤولة عن المراقبة ومحاربة الفساد؛

تم إنشاء مجلس علاقات العمل الفيدرالي ليمثل بالنيابة عن الموظفين الفيدراليين في بعض وظائف هيئة عامة علاقات العمل الوطنية.

الاستجابة للمشكلة ما بين البيروقراطيين المهنيين والمعنيين على خلفية سياسية في إدارات الوكالات، قد أوجد القانون خدمة المسؤول التنفيذي؛

تم تشكيل مجموعة ثانية ولكن أكبر بكثير من البيروقراطيين، المدراء المتوسطين والذين كانوا أيضا يشرفون على أعمال شؤون الموظفين، تم توكيلهم بأداء مهمات جديدة وأيضا تم وضعهم على قائمة دفع منفصلة، وكان الهدف من هذا أن تكون الرواتب المستقبلية مبنية على الأداء في المهمات الموكلة، وبالرغم من أن هذا يشبه كثيرا نظام الدفع لخدمة المسؤول التنفيذي (الدفع حسب الأداء) إلا أن أسلوب التقييم والراتب المستقبلي مختلف تماما.

تم تضمين تصور لحماية الذين كانت وظيفتهم نفخ الصافرة، وقد كان هذا لتشجيع هذه الوظيفة وللتأكيد على أن طرد هؤلاء (كما حدث لارنست فيتسجيرالد في وزارة الدفاع) لن يحصل مجددا قبل إيجاد هذا القانون وقد كان الملجأ الوحيد لهؤلاء هو أن يأخذوا الوقت وأن يملكوا المال الكافي لمقاضاة الحكومة لاستعادة وظائفهم.

ومن التغيرات التي لم تنشر بشكل واسع إلا أنها قد تكون الأكثر أهمية كان دمج تعريف مبادئ الاستحقاق بالقانون.

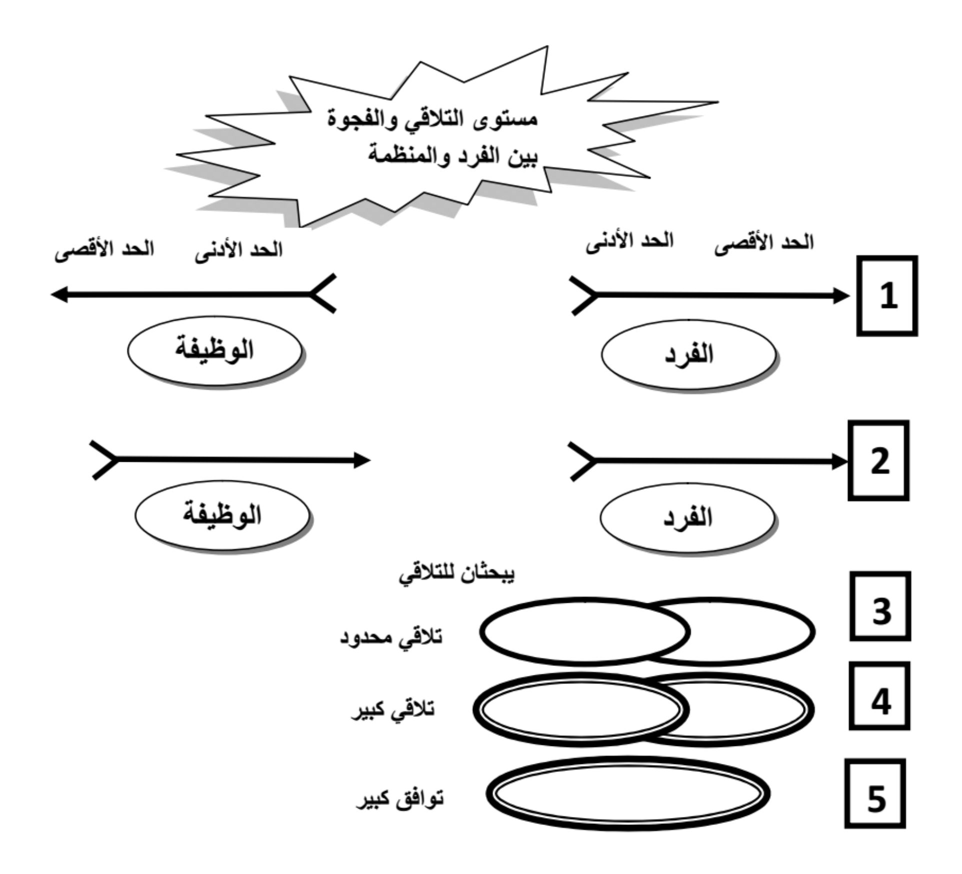
ثالثا: ممارسة إدارة شؤون الموظفين في إطارها الإستراتيجي

حتى الآن نظرت إلى هذه الوحدة في الماضي مركزة على الأفكار الرئيسية التي شكلت سياسة إدارة شؤون الموظفين، والآن نعود إلى اختبار ممارسة الإدارة الحالية آخذين بعين الاعتبار دور السياسات الماضية التي ساعدت في تشكيل الحالية، والمهام التي سيتم فحصها بالتحديد هي التحليل الوظيفي، الاختيار والتعيين، تقييم الأداء، التدريب والرواتب:

1- التحليل الوظيفي لشؤون موظفي الإدارة العامة:

كيف نعرف أي نوع من الأشخاص نعين؟ ليس من السهل الإجابة على هذا السؤال فنحن نعين أشخاص ليقوموا بأداء مهام معينة، ولكن كيف تم تشكيل الوظيفة؟ يتم هذا لأن أحدا أو مجموعة ما قد قاموا بتحليل وفحص المهام الموكلة لمؤسسة معينة ومن ثم قاموا بتفصيل هذه المهام بشكل أكبر وعندما يتم التوصل إلى مجموعة مهام يمكن أن يديرها شخص واحد عندها تتكون وظيفة.

الشكل رقم (03): تحقيق التوافق بين الفرد والمنظمة في إطار التحليل الوظيفي



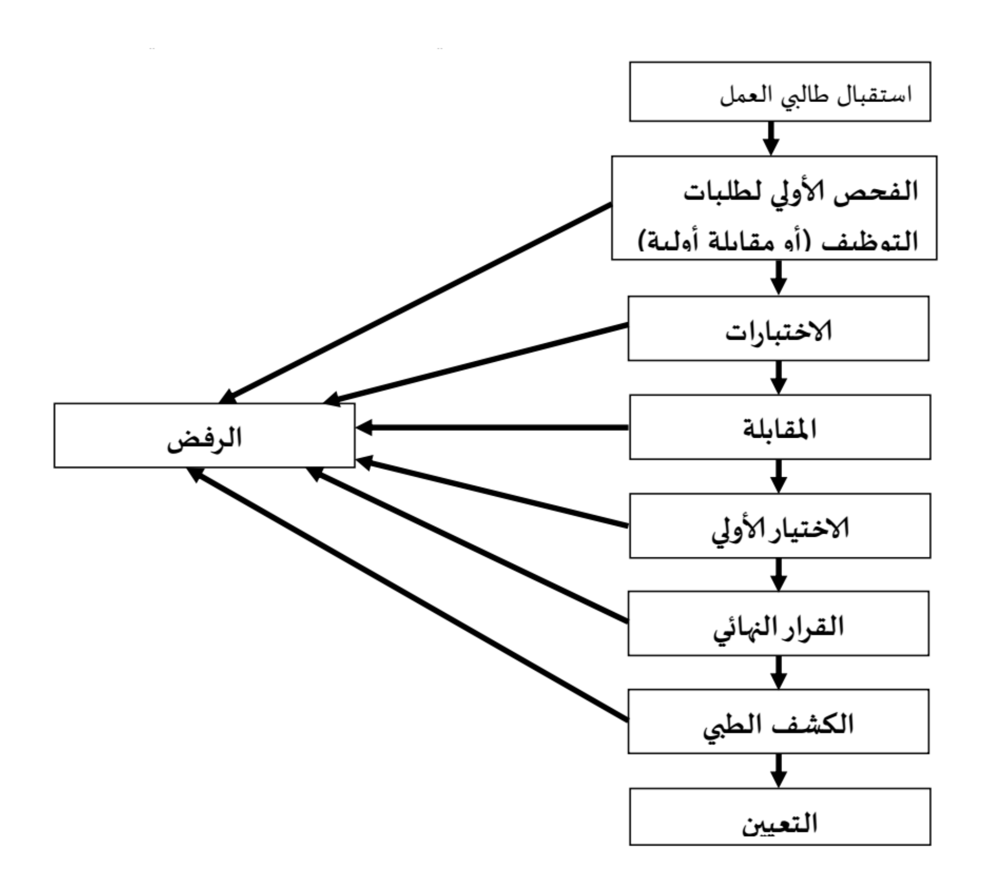
المصدر: مصطفى محمود أبوبكر: الموارد البشرية، مدخل لتحقيق الميزة التنافسية، الدار الجامعية الإبراهيمية، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 204.

الوصف أعلاه هو الخطوة الأولى في الممارسات الفعلية، إن التحليل الوظيفي أكثر من سلوك ونشاطات مربوطة بأداء وظيفة معينة لتشمل مهارات ومعرفة ومسؤوليات مطلوبة ليصبح لشخص ناجحا في وظيفة، المعلومات التي يتم جمعها عن النشاطات العملية المكونة لوظيفة معينة والمهارات المرافقة لهذه النشاطات تضع التحليل الوظيفي في مركز ممارسة إدارة شؤون الموظفين.

2- التوظيف والاختيار:

لقد ناقشنا مراحل تحديد وإيجاد الوظائف حتى تتمكن الحكومة من متابعة مهمتها في خدمة العامة، الخطوة التالية هي إيجاد أشخاص يملكون المهارات المطلوبة لهذه الوظائف، أي وضع الرجل المناسب بالمكان المناسب دون تحيز وبدون محاباة (أدوات الاختبار، طلبات التعيين، رسائل التوصية مقابلات، اختبارات ذكاء، اختبارات نفسية، اختبارات جسدية، مناظرات).

الشكل رقم (04): خطوات عملية الاختيار في إطار التخطيط الإستراتيجي

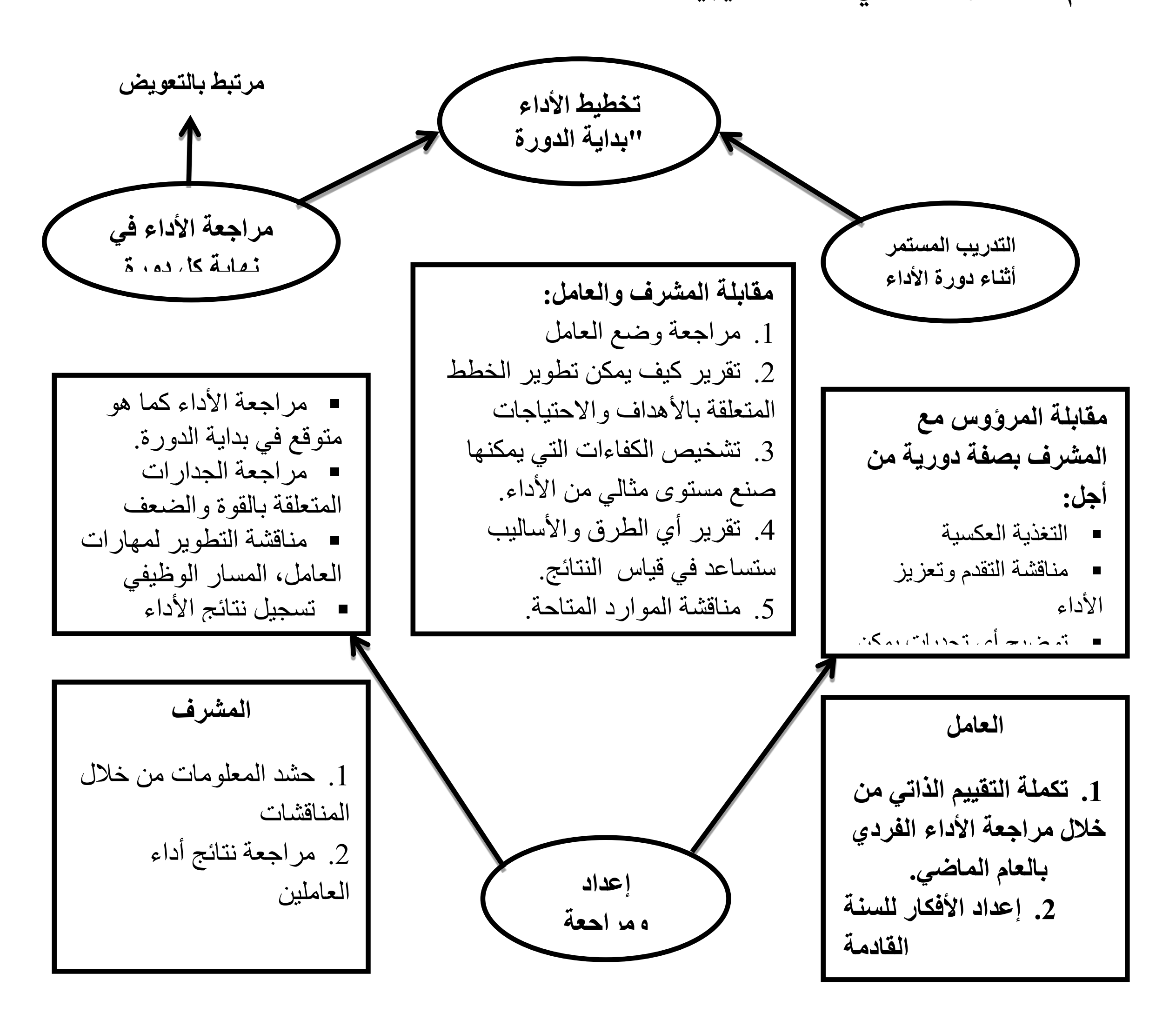


المصدر: مؤيد سعيد السالم، عادل حرحوش: إدارة الموارد البشرية – مدخل استراتيجي، عالم الكتب الحديث، الأردن، 2002، ص87.

3- تقييم الأداء:

إن الهدف من تقييم الأداء هو أن يتم تقييم أداء الموظف ويستفاد من هذا التقييم لتحديد التدريب اللازم والاحتياجات أو الراتب والترقية.

الشكل رقم (05): دورة الأداء في ظل الاستراتيجيات المفعلة



المصدر: سيد محمد جاد الرب: إستراتيجيات تطوير وتحسين الأداء (الطر المنهجية والتطبيقات العملية)، مطبعة العشري، مصر، 2005، ص 150.

4- آليات التدريب في الإدارة العامة:

إحدى أهمية تقييم الأداء هو تحديد التدريب والتطوير اللازم للشخص، وقد اختلفت مفاهيم التدريب حول العالم عبر السنين، وغالبا ما كان هناك ميل لرفض التدريب باعتباره غير ضروري طالما أن الموظف يجب أن يتمتع بالمهارات المطلوبة لأداء الوظيفية من قبل (عند التعيين) وقد ساهم هذا الموقف في التقليل من التمويل المخصص للتدريب أو إلغائه عند ظهور أي مشاكل مالية.

وفي العقدين المنصرمين ازداد دور وأهمية التدريب فقد تم التوصل إلى:

فهم أنه إذا زادت الأقليات إن تحظى بفرصة تعيين وترقية فلابد من التدريب؛

إن وجهة النظر القائلة بأنه على الموظف أن يمتلك كافة المهارات عند التعيين تم استبدالها بمفهوم تغير الشخص من خلال ممارسة الوظيفة وكذلك الوظيفة، أصبح التدريب احتياجا طويل المدى حتى لهؤلاء الذين يبقون في نفس مجال العمل لبقية حياتهم المهنية؛

لقد برز التدريب كطريقة لتعزيز مهارات الشخص ونوعية العمل لتحسين الإنتاجية؛

وأخيرا فإن التدريب والتطوير هما طريقة لتعزيز الأهداف المهنية والتوقعات الوظيفية طويلة الأجل.

5- الراتب:

هل الرواتب فعليا هي الحافز الأهم للموظف، بعض المحللين يؤكدون ذلك فيما يضيف البعض شعور الانجاز كحافز مهم، وهناك أمر شائع وهو أن موظفي الحكومة رواتبهم منخفضة، وبشكل عام الرواتب تمثل مشكلة عامة خاصة إذا انت البيئة العامة ترى أو رواتب القطاع الخاص مرتفعة بينما رواتب القطاع العام متدنية مما يعني وجود تناقض.

قضايا معاصرة:

آخر جزء من هذا القسم يركز على اهتمام الأكاديميين والممارسين على القضايا المعاصرة بهدف تغيير إدارة شؤون الموظفين في المستقبل، وهناك أكثر من قضية يمكن التطرق لها وهناك ثلاثة تم اختيارهم وهم:

العلاقة بين التنافس الحر؛

وحقيقة دور الحكومة المعاصرة والبيروقراطية

مشكلة تمثيل البيروقراطية القيم المقارنة.

القيمة المقارنة:

القضية الأخيرة المطروحة للنقاش هي المساواة في الرواتب بين الرجال والنساء، وتأتي هذه المشكلة على رفض الدفع للمرأة نفس الراتب الذي يتقاضاه الرجل لنفس الوظيفة بالإضافة إلى عرض راتب أعلى للرجل لوظائف مماثلة من حيث المهام والتعقيد.

تكمن المشكلة في ولاية واشنطن من خلال ما إذا كانت نتيجة اختيار (عن وعي) مقصود، والمشكلة الأكثر صعوبة هي تلك الناتجة جزئيا عن تصرفات غير واعية بالتمييز بتحليل المناصب الوظيفية والترقية وتقييم أقل من الواقع لمناصب تشغلها نساء.

والسبب الرئيسي لدفع رواتب غير متساوية هو الفشل في إجراء تقييم وظيفي صحيح، من الصعب التخلص من مشكلة القيمة المقارنة عندما تكون نتيجة تمييز استمر لفترة طويلة والتحليل الوظيفي والذي يعد مقياسا للراتب هو غير موضوعي، وبالتالي فإن الوظيفة التي تؤديها المرأة يتم تقييمها بشكل أقل من حيث المسؤولية والاستقلالية بسبب تمييز تقليدي بأن النساء يتلقين الأوامر، في حين أن الوظائف التي لا تتطلب درجة أعلى من الاستقلالية يتم تقييمها بشكل أفضل

. فإذا سألنا أنفسنا من لديه مسؤوليات أكبر السكرتيرة أن عامل النظافة ومن عليه أن يفكر بشكل مستقل أكثر الممرضة أم سائق التاكسي بشكل أي كانت الإجابة فلم يتم تصنيف هذه الوظائف لتعكس أي إجابة، وإنما تعكس تحيزات تقليدية هي في حقيقتها جزئيا ناتجة عن اللاوعي وهذه هي المشكلة وحتى إعادة التقييم والتحليل لن تكون هي الحل.

الخاتمة:

إن إدارة شؤون موظفي الإدارات العامة تعتمد في أعمالها ومهامها على الكثير من الميكانيزمات الحديثة في إطار التسيير والتخطيط الإستراتيجي، باعتبار أن الإدارة العامة اليوم تعيش العديد من التغيرات في الكثير من المجالات الإقتصادية، السياسية، الثقافية والإجتماعية، وايضا تعيش عصر العولمة التكنولوجية الذي يفرض عليها الحركية والديناميكية من أدجل مسايرة التطورات المتواجدة في المحيط الخارجي.

ومن هذا المنطلق تسعى الإدارة العامة إلى تبني في وظائفها والتي تجمع بين كل من التوظيف، التدريب، تقييم الأداء، الطرق الإستراتيجية في إدارة وتسيير موظفيها الذين يعتبرون المصادر البشرية الإستراتيجية في تحريك العملية الإدارية والإقتصادية والإنتاجية في المؤسسات العمومية.

قائمة المراجع:

أ- المراجع باللغة العربية:

أحمد زكي بدوي: معجم مصطلحات العلوم الاجتماعية، مكتبة لبنان، ساحة رياض الصلح، بيروت لبنان،1987.

أحمد ماهر: دليل المدير خطوة بخطوة في الإدارة الإستراتيجية، الدار الجامعية الإبراهيمية الإسكندرية مصر، 1999.

جمال الدين الزيادي: معجم ثلاثي موسع لمصطلحات علم الإدارة، مركز النشر الجامعي،تونس 2005.

خليل أحمد خليل، مفاتيح العلوم الإنسانية، معجم عربي فرنسي انجليزي، دار الطليعة، بيروت-لبنان،1987.

سيد محمد جاد الرب، إستراتيجيات تطوير وتحسين الأداء (الطر المنهجية والتطبيقات العملية)، مطبعة العشري، مصر، 2005.

عبد الرحمن توفيق :منهج الإدارة العليا – التخطيط الإستراتيجي لفريق الإدارة العليا، مركز الخبرات المهنية للإدارة، الجيزة – مصر ، الطبعة الثالثة، 2004.

محمد عبد السميع، أحمد طبية، أساسيات الإدارة العامة، الطبعة الأولى، دار جليس الزمان، عمان الأردن، 2010.

مصطفى محمود أبوبكر: الموارد البشرية، مدخل لتحقيق الميزة التنافسية، الدار الجامعية الإبراهيمية، الإسكندرية، مصر، 2003.

مؤيد سعيد السالم، عادل حرحوش: إدارة الموارد البشرية – مدخل استراتيجي، عالم الكتب الحديث، الأردن، 2002.

ب- المراجع باللغة الأجنبية:

André Akoun: Pierre Ansart : Dictionnaire de Sociologie, le Rebert Seuil, 1999.

Robert le Duff : Encyclopédie des Ressources Humaines, édition Dalloz, Paris 1999.

ج- مواقع الأنترنت:

- **https://mawdoo3.com**



الفصل الثاني:

الخدمة العمومية مقاربات مفاهمية ونظرية



الخدمات العمومية في الجزائر- مراحل البناء وعوامل الجمود- "رؤية تحليلية"

د- أسماء بن تركي - جامعة محمد خيضر بسكرة



مقدمة:

يعطي لنا مفهوم الإدارة العامة في مستوى بنائه الهيكلي وثقافة إنجازه لما هو مطلوب منها دور الدولة وما تؤديه في إطار علاقتها بالمجتمع الذي تقوم على تسييره، من خلال المهام التي تتحملها اجتماعيا واقتصاديا، الأمر الذي يجعل كل الدول تبحث عن نظام إداري مناسب لتنمية المجتمع وتلبية كل احتياجاته.

في السنوات الأخيرة عرف القطاع العام الجزائر يعدة تحديثات وتطورات،سعيا من المسؤولين تطوير مستوى وطرق تلبية حاجات المواطنين التي تقدمها المؤسسات على اختلاف أنواعها، هذه الخدمات العمومية التي عكفت الإدارة الجزائرية منذ الاستقلال توفيرها لأفراد المجتمع بهدف تحسين مستوى معيشتهم اليومي،وبالرغم من تعددها وتنوعها إلا أن أغلب هذه الخدمات تميزت بخصائص سلبية أقل ما يقال عنها هو افتقارها لعنصري الكفاءة والفعالية، والتي أوصلت بهذه الخدمات لمراحل من الجمود والذي يمكن أن يصل إلى جمود كلي في بعض الخدمات المقدمة.هذا الجمود في الخدمات العمومية المقدمة يتجسد بصورة بسيطة ومباشرة في تلقي المواطن لهذه الخدمة، لكنه لا يستفيد منها فعليا على أرض الواقع، فتكون استفادته من هذه الخدمات شكليا فقط أكثر منه واقعيا.

ولأنه لا يمكن فصل واقع الإدارة العامة اليوم عن ماضيها، فالمراحل السابقة لتطور الإدارة كان لها انعكاس وتأثير سلبي على حاضرها، فمن خلال هذه الورقة سنحاول البحث عن الأسباب التي جعلت من الخدمة العمومية في الجزائر تعاني اختلالات أوصلتها اليوم إلى مرحلة الجمود في الخدمات العامة،وذلك بتتبع المراحل الزمنية لتطور المؤسسة الجزائرية والبحث عن تطور الخدمة العمومية في ظلها ومحاولة استخراج عوامل الجمود في هذه الخدمات العمومية.

الخدمة العمومية:

تعتبر الخدمة العمومية واحدة من أوجه نشاط المرافق العامة والذي يعرف على أنه: "كل نشاط تضطلع به الإدارة بنفسها أو بواسطة أفراد عاديين تحتإشرافها وتوجيهها بقصد إشباع الحاجات والخدمات العامة للجمهور"[1].

فمصطلح الخدمة العامة يمثل بذلك ما يقدمه الجهاز الإداري من أنشطة وخدمات لفائدة كافة أفراد المجتمع كاستجابة لكل حاجاتهم.

فالخدمة العمومية إذن تمثل: "الرابطة التي تجمع بين الإدارة العامة الحكومية والمواطنين على مستوى تلبية الرغبات وإشباع الحاجات المختلفة للأفراد من طرف الجهات الإدارية والمنظمات العامة"[2]. وفي رؤية أكثر تفصيلا لمفهوم الخدمة العمومية؛ قسم ثابت عبد الرحمن الخدمة العمومية لمحورين اثنين: الخدمة العامة كعملية، والخدمة العامة كنظام.

المحور الأول الخدمة العامة كنظام:

ويتضمن مفهوم الخدمة العامة كنظام شكلين أساسيين:

خدمة عامة مرئية أو منظورة لمستقبل الخدمة (المواطن) أو ما يسمى 'المكتب الأمامي'.

---

[1]- مولود ديدان:**القانون الإداري**، دار بلقيس، الجزائر،دون سنة،ص 212.

[2]- عشور عبد الكريم:**دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر**،مذكرة لنيل شهادة ماجيستر، في العلوم السياسية،جامعة قسنطينة،الجزائر، 2009-2010، ص 40.

خدمة عامة غير مرئية أو غير منظورة ويطلق عليها جوهر الخدمة الفني أو ما يسمى "المكتب الخلفي"

في هذا المحور الأول ينظر للخدمة العامة على أنها نظام يتكون من أجزاء مختلفة تشتمل على:

نظام عمليات تشغيل أو إنتاج الخدمة، والتي تتم على مدخلات الخدمة لإنتاج العناصر الخاصة بالخدمة.

نظام تسليم الخدمة؛ وفيه يتم تجميع نهائي لعناصر الخدمة، ثم التسليم النهائي للخدمة وإيصالها للمواطن طالب الخدمة.[1]

المحور الثاني الخدمة العامة كعملية:

وفقا لهذا المحور تعتبر الخدمة التي تقدمها المنظمات الحكومية،أو العامة على أنها تمثل عمليات ذات طابع تكاملي،تنطوي على مدخلات وتشغيل ومخرجات، وبالنسبة للمدخلات فان هناك ثلاثة أنواع يمكن أن تجري عليها عمليات التشغيل لإنتاج الخدمة المطلوبة وهي:

أولا/ الأفراد:

إذ يمثل المواطن طالب الخدمة أحد أنواع المدخلات في عمليات الخدمة العامة،أي عندما تؤدي هذه العمليات على المواطن بذاته .مثال ذلك عندما يدخل مريض إلى المستشفى،فإن عمليات العلاج والوقاية ومختلف الخدمات الصحية تجري عليه بذاته، ويجري هذا الأمر على مختلف الخدمات العامة،مثل محاكمة الأفراد،وسفرهم وغيرها من الأمثلة.

ثانيا/الموارد:

حيث يمكن أن تصبح مختلف الموارد والأشياء هي أحد أنواع المدخلات في عمليات الخدمة المقدمة من المنظمات العامة؛أي عمليات الخدمة التي يتم إجراؤها على الأشياء،وليس على الأفراد، وتسمى عمليات الأشياء المملوكة،مثل خدمات رخص مرور السيارات، والخدمات العامة المختلفة في خطوط النقل.

---

[1]- ثابت عبد الرحمن إدريس: **المدخل الحديث في الإدارة العامة**، الدار الجامعية، دون بلد، 2001، ص ص 455-458.

ثالثا/ المعلومات:

وهي أحد أنواع المدخلات في عمليات الخدمة العامة، وتسمى أيضا عمليات تشغيل المعلومات، هذا الجانب الحديث من الخدمة العامة هو كمحصلة للتطور في تكنولوجيا المعلومات والاتصال، مثل خدمات تحليل البيانات في مراكز المعلومات، وعمليات تشغيل البيانات في مراكز البحوث الجامعة.[1]

بناء على ما سبق نقول أن؛ مفهوم الخدمة العمومية ارتبط دائما بطرفين أساسيين؛ إدارة أو جهاز إداري ومواطنين أو أفراد من مجتمع مستفادون من مجموع الأنشطة والخدمات المقدمة من الإدارة كنظام في شكل مجموع العمليات التي تلبي احتياجات هذا المواطن، وعموما يمكن لنا تلخيص معنى الخدمة العمومية في النقاط التالية:

والخدمات العامة تتعلق بالدرجة الأولى بمسئولية الدولة مهما كان مستوى قدراتها المالية.

الخدمات العامة تهدف إلى إشباع الحاجات الأساسية والضرورية لجميع المواطنين.

إدارة المرافق بكفاءة عالية مطلب أساسي لتلبية حاجات المواطنين على أكمل وجه.

أنواع الخدمة العمومية:

وضعت للخدمة العمومية تصنيفات عديدة لكنها تتفق وتتقارب أغلبها في التقسيمات التالية:

أولا/ خدمات ضرورية تقدمها الدولة: وهي خدمات تقدمها الدولة للمجتمع مهما ارتفعت تكلفتها؛ وتتمثل في مجموع الخدمات العمومية الضرورية لبقائه والحفاظ على سلامته وتقدمه، مثل: الخدمات التعليمية، الخدمات الصحية...

---

[1]- ثابت عبد الرحمن إدريس: المرجع السابق نفسه، ص 457.

ثانيا/ خدمات ضرورية لم تعد حكرا على الدولة لوحدها: وهي خدمات ضرورية تمس قطاعات مختلفة، هذا النوع من الخدمات رغم أنه ضروري غير أنه لم يعد تقديمه حكرا على الدولة، وإنما يمكن تقديمها في شكل مشروعات خاصة وتتم إدارتها على أسس تجارية، مثل: خدمة التموين بالماء، خدمة الكهرباء، خدمة الغاز، خدمات النقل...

ثالثا/ خدمات ذات طبيعة اجتماعية وثقافية: وهي خدمات عمومية ذات طابع اجتماعي وثقافي يستفيد منها أفراد المجتمع، مثل: السكنات، المكتبات العامة، المتاحف، المتنزهات العامة...

رابعا/ خدمات رأسمالية مكلفة : وهي خدمات عمومية لا تقتصر منفعتها على الجيل الحالي وإنما تمتد إلى الأجيال المقبلة مثل: المدارس، المستشفيات، الجامعات...[1]

العلاقة بين الموظف والإدارة في الوظيفة العمومية

الإدارة العمومية في أدائها لمجموع الأنشطة المنوطة بها لأجل تلبية احتياجات الأفراد المختلفة تستعين بأفراد من المجتمع للقيام بمجموعة من العمليات في مختلف الأنظمة التابعة للوظيف العمومي، يدعى هؤلاء الأفراد بموظفين في قطاع الوظيف العمومي ينظم إطار عملهم في هذه المؤسسات مجموعة من القوانين وتربطهم علاقات لها طابعها الخاص بالإدارة والتي تطورت من رابطة تعاقدية قانونية من روابط القانون الخاص إلى رابطة عقدية من روابط القانون العام.

[1]- عبد المطلب عبد الميد: **التمويل المحلي**، الإسكندرية، الدار الجامعية، 2001، ص 62.

أولا/ العلاقة رابطة تعاقدية قانونية من روابط القانون الخاص: ظهر هذا النوع من العلاقات في أواخر القرن 19؛ حيث يرى أنصار هذه النظرية أن العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة هي رابطة تعاقدية قانونية من روابط القانون الخاص، وتستند في مبرراتها كون القانون المدني السائد في هذه الفترة هو المسيطر على موضوعات القانون الإداري، على اعتبار العلاقة (عقدية مدنية) تنطوي على إرادة واتفاق كل من الموظف والإدارة.

ثانيا/ العلاقة رابطة تعاقدية قانونية من روابط القانون العام: هذه النظرية جاءت تحت تأثير النظريات الألمانية، ومؤداها أن العلاقة الرابطة بين الموظف والإدارة هي علاقة عقدية من عقود القانون العام قابلة للتعديل من طرف الدولة، واستنادا إلى ذلك يكون للإدارة الحق في التنصل من مبدأ العقد شريعة المتعاقدين باعتبار أن الدولة تتمتع بسلطات واسعة في مواجهة المتعاقد معها.[1]

معايير الخدمة العمومية:

استمد الباحثين في ميدان الإدارة العمومية معايير الخدمة العمومية من مبادئ ومعايير تسيير المرفق العام والتي نلخصها فيما يلي:

أولا/ مبدأ مساواة الجميع أمام المرفق العام: المساواة أمام المرفق العام هي نتيجة على المستوى الإداري، وينتج عن هذه القاعدة نتيجتان أساسيتان هما؛ المساواة في الحقوق والمساواة في الالتزامات.[2]

[1]- سعيد مقدم: **الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة**، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص ص.76-81.

[2]- أحمد محيو: **محاضرات في المؤسسات الإدارية**، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، ط 05، 2009، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص ص 480-481.

ويعبر هذا المعيار عن عدم التمييز بين المواطنين على أساس الأصل أو المعتقد أو اللون أو الانتماء الحزبي...، فهو يفرض المساواة بين المستفيدين في حالة وجودهم في وضعيات متماثلة،ويستمد هذا المبدأ وجوده من الدساتير والمواثيق العالمية وإعلانات الحقوق التي تقضي بالمساواة أمام القانون وبذلك أمام المرافق العمومية.[1]

ثانيا/ مبدأ استمرارية المرفق العام: يهدف المرفق العام لإشباع المصلحة العامة، هذا الإشباع الذي يجب أن يكون في أغلب الأحيان، أن يكون دائما العناية (بالماء، الغاز، الكهرباء...)، هذه الديمومة في تلبية الاحتياجات نتج عنها مبدأ الاستمرارية التي هي ليست قاعدة منصوصا عليها شكليا في نص قانوني ذي تطبيق عام.

ثالثا/ مبدأ التكيف الدائم للمرفق العام: على المرفق العام أن يستجيب لبعض المتطلبات ويشبعها، إلا أن هذه المتطلبات تتطور بالضرورة، لذا كان على المرفق العام أن يلقى بعض التعديلات بغية تلبية المتطلبات الجديدة.[2]

الخدمة العمومية في ظل مراحل تطور المؤسسة الجزائرية.

خلال فترة طويلة من الزمن كان مفهوم المؤسسة العامة بسيطا نسبيا، وكان يشكل الشخص الاعتباري الإداري الوحيد في النموذج التأسيسي، لكن ومع تطور دور الدولة ونشاطاتها تعددت المؤسسات وتمايزت لدرجة أنها وضعت كليا موضع الاتهام المفهوم التقليدي ونظامه القانوني.

---

[1]- مريزق عدمان: **التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة**،جسور للنشر والتوزيع،الجزائر،2015،ص18.

[2]- أحمد محيو: مرجع سبق ذكره، ص ص 481-488.

كما كانت المؤسسة العامة الأصيلة هيئة عامة (المعيار العضوي) مكلفة بتسيير مرفق عام (المعيار المادي) وخاضعة للقانون الإداري فيما يتعلق بقواعد تنظيمها وعملها وفي نظام الوكلاء والمسؤولية والمنازعات التي تنتج عنه. إلا أن هذا النظام كان يتقهقر شيئا فشيئا، وأخذت تظهر مرافق عامة يتضمن نظامها القانوني تطبيق قواعد القانون الخاص، وبدأ تمييز جديد يفرض نفسه بين المرافق العامة الإدارية التي بقي نظامها خاضع كليا لنظام القانون العام، والمرافق العامة الصناعية أو التجارية الخاضعة جزئيا للقانونين العام والخاص.1

تعرف الخدمة العمومية في الجزائر الكثير من المشكلات والتي غطت في كثير الأحيان على إيجابيات الخدمة المقدمة، هذه المشكلات تراكمت لتصل بالخدمة العمومية في أحيان كثيرة لحد تشكيل أزمات، على مستوى محلي وأحيانا على مستوى قطاعي وأحيانا أخرى تصل هذه الأزمات حد المستوى الوطني، فهل يعود ذلك لوجود أزمة في تسيير الخدمات العمومية؟ أم أزمة أفراد يقومون على تسيير هذه الخدمات؟ أم هي أزمة هيكلة، أم يعود ذلك للاختيارات الاستراتيجية المتبعة؟

فالمتتبع لتطور الخدمة العمومية في الجزائر من الاستقلال، يمكنه القول إن وجود الأزمات في الخدمة العمومية السنوات الأولى بعد الاستقلال مقبولة أو كما وصفها ناصر قاسيمي أنها تتميز بأسباب موضوعية؛ لما كان يعانيه الاقتصاد الوطني والمنظمة الجزائرية؛والراجعة لانعدام الكفاءات الجزائرية وضعف الموجود منها، بينما السنوات اللاحقة بدأت تتأثر بعوامل ترجع إلى الاختيارات الاستراتيجية للدولة الجزائرية وإلى طبيعة المسير الجزائري والبيئة الاجتماعية التي ينشط فيها.

فرغم أن النصوص القانونية والتشريعية وعرض الخطط الوطنية كان يبدو من الناحية النظرية جيدا، إلا أن الواقع العملي كان قد طرح صعوبات تتراكم كل يوم لتشكل واقع الأزمة في المؤسسات الجزائرية.

[1]- المرجع السابق نفسه: ص 447.

ففي مرحلة التسيير الذاتي رغم اتخاذها لمعطيات وواقع تلك الفترة إلا أن المركزية الشديدة التي يتمتع بها، أعطى قوة كبيرة للمسيرين على حساب العمال وأحيانا على حساب مصلحة المؤسسة ككل، ولم تكن علاقات العمل متكافئة بين العمال والمسيرين، سواء في القرارات أو في الأجور أو في العلاوات أو حتى في العقوبات.كما منح الرؤساء في الإدارة لهذه الحقبة سلطات أكبر منهم مما جعل بعض الجماعات داخل العمل تتقرب إليهم بشتى الطرق وتقدم لهم التنازلات التي تكون في غالب الأحيان على حساب مصالح المؤسسة المنتمي إليها، ويؤكد ناصر قاسيمي عن هذه المرحلة بأن؛ التسيير الذاتي كان له إيجابياته وسلبياته كما له شروطه أيضا التي تتطلب كفاءات عالية في التحكم حيث يمكنها الاستغناء عن التبعية للجهات المركزية وهو ما كان ينقصها.[1]

فمحمد السويدي في كتابه مقدمة في دراسة المجتمع الجزائري، يقول أن؛ تطبيق تجربة التسيير الذاتي سبقت وضع الأسس النظرية-التنظيمية لها، بعكس الحال في الثورة الزراعية أو التسيير الاشتراكي للمؤسسات، ثم يضيف؛ وهكذا يتضح أن الوضع بالنسبة للتسيير الذاتي مختلف، حيث بدأ التطبيق أولا ثم تلاه القانون المنظم بعد ذلك والمتمثل في القرارات والمراسيم العديدة الخاصة به، والتي تعتبر بمثابة اعتراف من الدولة رسميا بحق العمال في تسيير الوحدات الإنتاجية (زراعية أو صناعية).[2]

فالقانون المنظم لهذه الحقبة الزمنية من تسيير الخدمات العمومية لهذه الفترة نص على تشكيل عدد من أجهزة التسيير الذاتي هي الجمعية العامة للعمال ومجلس العمال ولجنة التسيير والمدير، حيث اعتبرت لجنة التسيير إلى جانب المدير أبرز هذه الهيئات خلال السنوات الأولى من تطبيق هذه التجربة، وهذا نظرا للدور الذي قامت به داخل المزارع، سواء فيما تعلق بتوزيع العمل أم فيما يتعلق بوضع المخطط الفلاحي على مستوى المزرعة دون الرجوع إلى مجلس العمال.[3]

---

[1]- ناصر قاسيمي: **سوسيولوجيا المنظمات دراسات نظرية وتطبيقية**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014، ص 207.

[2]- محمد السويدي: **مقدمة في دراسة المجتمع الجزائري تحليل سوسيولوجي لأهم مظاهر التغيير في المجتمع الجزائري**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص 124.

[3]- محمد السويدي: المرجع السابق نفسه، ص 124.

فعوامل الجمود في الخدمات العامة الراجعة لهذه المرحلة يمكن القول إنها في حقيقتها عاملين أساسيين:

العامل الأول: هو عامل التشريع ووضع القوانين المنظمة لسير المؤسسة الجزائرية وفقا لخطة واضحة وأهداف مسطرة.

العامل الثاني: نقص الكفاءة والتكوين سواء لدى المسيرين أو العمال البسطاء بمختلف المؤسسات على تنوع أنشطتها.

فعلى سبيل المثال لا الحصر نذكر مثلا أن لجنة التسيير تقوم بعدد من الوظائف كما لخصها محمد السويدي كما يلي:

إعداد خطة التنمية الخاصة بالمزرعة في نطاق الخطة الوطنية.

إعداد البرامج السنوية للتجهيز والإنتاج والتسويق.

إعداد لوائح تنظيم العمل وتحديد المسئوليات وتوزيعها.

إعداد الحسابات المالية في آخر السنة.

تحديد طريقة تسويق الإنتاج وتقديم الخدمات للعمال.

حل المشاكل الناتجة عن الإنتاج بما فيها استخدام العمال الموسميين عند الضرورة.1

فالملاحظ لكل هذه المهام والأعباء التي تقع على عاتق لجنة التسيير؛ أنها أعباء ثقيلة تحتاج لتكوين وكفاءة وخبرة على الأقل بسيطة لمن سيقوم بإنجازها، وهي الصفات التي يفتقر لها أغلب من يشكل هذه اللجان إن لم نقل جلهم في أحيان كثيرة، وهو ما انعكس سلبا على الواقع الاقتصادي والاجتماعي لهذه المؤسسات وتجسد بعدة أشكال في الخدمات العمومية المقدمة شكلا وكما ونوعا.

---

[1]- المرجع السابق نفسه: ص ص 124-125.

إلا أنه ورغم ذلك فوجود هذه العوائق على ثقل وزنها (تشريعات/كفاءات) وتأثيرها على نوعية الخدمات العمومية المقدمة يمكن قبولها وفق لخصوصية تلك المرحلة، ذلك لأن الجزائر آنذاك حديثة عهد بالاستقلال وكانت تحاول تأسيس دولة خرجت من استعمار كان يسير كل المؤسسات، وكان الكادر الجزائري آنذاك بأعداد محدودة جدا.

أما عن الخدمات العمومية في مرحلة التسيير الاشتراكي فقد كانت قائمة على إشراك العمال في عملية التسيير، والذي بدأ يظهر مع الوقت أنه يفتقد إلى الأخذ في الاعتبار واقع العمال من ناحية التكوين والمستوى التعليمي ومستوى الوعي العمالي والسياسي والتسييري الذي كانوا يتمتعون به، وهي الأدوات التي كانوا يفتقدونها لمواجهة فئة الإطارات والنقابة وغيرها،رغم وجود مجلس العمال فإن سلطته كانت أقوى منه فيما بقيت سلطة التسيير والقرار مركزية لأبعد الحدود.1

في الحقيقة إشراك العمال في عملية التسيير فكرة معقولة قد تتناسب والوضع الاقتصادي الذي كانت تعرفه الجزائر آنذاك، من جهة وربما تتناسب أكثر مع الواقع الاجتماعي لجيل تشارك وتكاتف لأجل نيل الحرية واستقلال الجزائر من المستعمر الفرنسي، هذا التعاون الذي كان نقطة انطلاق المسؤولين آنذاك لمواصلة الثورة، فبعد ثورة الاستقلال يكون الدور الآن للقيام بثورات أخرى متتالية ومتكاملة لأجل بناء جزائر حرة مستقلة.

هذه الرؤية نظريا جيدة؛ لكن عند النزول بها لأرض الواقع نجد أن العمال بما فيهم المشكلين لجمعيات التسيير أغلبهم من ذوي المستوى التعليمي المنخفض إن لم يكن المنعدم في أغلب الأحيان بالإضافة، لنقص الكفاءة والخبرة في العمل على مستوى جميع المؤسسات؛ وهو ما انعكس بالتأكيد على نوعية الخدمة العمومية المقدمة، وذلك لأن العائق الأكبر في كل ذلك هو استراد المسؤولين والمسيرين آنذاك لتوجهات ومنطق في التسيير يتناسب والمجتمعات التي انطلقت فيها ووضعت وسطرت لأجلها، ولا يتناسب ومجتمع جزائري ذو وضعية خاصة تختلف ربما بكثير عن وضعيات وخصائص الدول المصدرة لهذه الأيديولوجيات.

---

[1]- ناصر قاسيمي: مرجع سبق ذكره، ص 208.

وهو ما يؤكد عليه ناصر قاسيمي إذ يرى أن الرغبة في تسليم تسيير المؤسسات إلى الطبقة العاملة كان يستند إلى خيارات إيديولوجية وليس إلى خيارات مرتبطة بعقلانية تسيير المؤسسة الإنتاجية أو الإدارات. وهو ما جعل المسير الجزائري ينتظر في كل مرة القرارات الحاسمة من الجهات السياسية التي تخص التسيير الاستراتيجي للمؤسسة التي يشرف عليها، فالسياسي توجيهاته هي من وحي الإيديولوجيا التي يؤمن بها، ومهما يكن فإن عقلانية السياسي تكون متناقضة أحيانا تناقضا صارخا مع عقلانية المسير للمؤسسة1.

فتبني النظام الاشتراكي من طرف العمال يقتضي وعيا ثوريا من الوجهة الفلسفية والإيديولوجية، في الوقت الذي يبقى فيه تبني النظام الاشتراكي الديمقراطي اكتساب وعي مطالب بتحقيق ترقية اجتماعية وثقافية بغض النظر عن هذا النظام الاقتصادي أو ذاك2.

ومع مرور الزمن أثبت الواقع الاجتماعي وجود مشكلات كبرى في مستوى الخدمات العمومية المقدمة للفرد الجزائري، فكان البحث عن توجه جديد يحسن من هذا الواقع، فكان البحث في الخطط السابقة من التسيير لبحث نقاط الخلل فيها وعدم نجاحها في تقديم خدمات عمومية راقية تليق بمجتمع قدم التضحيات الكبيرة للوصول لجزائر مستقلة من جهة، ومجتمع يمتلك من الثروات الطبيعية ما يؤهله ليكون في مصاف الدول المتقدمة.

بينما في مرحلة استقلالية المؤسسات كمرحلة متقدمة عن المراحل الأخرى، والتي تمتلك من الميزات ما يجعلها تختلف عن المراحل السابقة سواء اجتماعيا، اقتصاديا أو حتى سياسيا، بذلك دخلت المؤسسة الجزائرية مرحلة جديدة تميزت بالانفتاح والتخلي عن المشروع الاشتراكي.

---

[1]- ناصر قاسيمي: المرجع السابق نفسه، ص 208.

[2]- بشير محمد: **الثقافة والتسيير في الجزائر بحث في تفاعل الثقافة التقليدية والثقافة الصناعية، الجزائر**، ديوان المطبوعات الجامعية، 2007، ص 29.

وصفت هذه لمرحلة بأنها مرحلة الانتقال الشاذ، حيث تم من خلالها نقل المؤسسة من احتكار الدولة إلى احتكار أشخاص وجماعات للامتيازات التي يمنحها الاقتصاد الوطني1، وهو ما طرح عدة مشكلات وصعوبات على مستوى تسيير المؤسسة ومنها على الخدمات العمومية المقدمة للمواطن الجزائري؛ فأصبحنا نعيش وسط تجاوزات أغلب المسيرين والمسؤولين على أغلب المؤسسات العمومية، فتميزت بذلك أكثر الخدمات العمومية بالسلبية وغياب الإتقان والجودة في أداء الوظائف وإنجاز المهام.

حيث شكلت نهاية مرحلة الثمانينيات من القرن العشرين مرحلة مهمة جدا في مسار تطور الدولة الجزائرية فعلى المستوى التشريعي عرفت الجزائر دستور جديد في 23 فيفري1989والذي أعاد تنظيم وظيفة الدولة وعلاقتها بالمجتمع، وهو ما انعكس على التنظيم الإداري حيث تم الفصل بين الدولة والحزب تكيفا مع التوجه السياسي الجديد القائم على مبادئ التعددية السياسية والتنافس السياسي والتخلي عن الطابع الاشتراكي للدولة وتبني الليبرالية الاقتصادية،ورغم أهمية الإدارة إلا أن عملية الإصلاحات مست المستويات التالية:

-المستوى الوظيفي من خلال زيادة التوجه اللامركزي وتبني مبادئ الحياد الإداري.

-مستوى البناء الهيكلي من خلال تبني مبادئ الديمقراطية سواء على المستوى المركزي أو المحلي(المجالس المنتخبة المحلية والمركزية.)

-المستوى التفاعلي من خلال إعادة تحديد منظومة الضوابط المحددة للعلاقة بين الإدارة العامة والمواطن حيث يصبح لهذا الأخير دورا فعالا في نجاح وفعالية العمل الإداري من خلال المشاركة في تفعيل العمل الإداري وبخاصة على المستوى المحلي.2

---

[1]- ناصر قاسيمي: مرجع سبق ذكره، ص 209.

2- أحمد باي ورانية هدار: **دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الجزائر**، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد الحادي عشرة، جوان 2017، ص ص 125-126.

رغم كل هذه التحولات والمراحل إلا أن الإدارة العامة لم تستطع أن تحقق للمواطن خدمات اجتماعية راقية، أو على الأقل تقدم له خدمات اجتماعية في أحسن صورة يمكن أن يستفيد منها المواطن البسيط، إذ تميز أغلب موظفي هذه المؤسسات بقلة الانضباط وغياب الالتزام في أداء الوظائف، وغياب الشعور بالمسؤولية لدى أغلب المسيرين والمسؤولين وحتى العمال البسطاء، مما انعكس بصورة واضحة على جودة ونوعية الخدمات العامة بالجزائر، لغياب الرقابة الجادة والفعالة، فتميزت أغلب المؤسسات العمومية بكثرة الاختلاسات الممنهجة وسط غياب للقانون تارة وتغييبه تارة أخرى، كما زاد مستوى انتشار الرشوة والتزوير لدى المسيرين وحتى عامة المجتمع في سبيل الاستفادة قدر الإمكان من الخدمات العمومية المقدمة.

اختلالات الإدارة المركزية وانعكاسها على مستوى الخدمات العامة في الجزائر

رغم محاولات الإدارة العامة عبر عديد المراحل الزمنية لتحسين الخدمات العمومية للمواطن، إلا أنها لم تستطع تحقيق ما كان مأمولا من هذه الإدارة ولم يتماشى والجهود والإمكانيات التي سخرت لذلك، فالإدارة الجزائرية أصبحت شبه عاجزة على تحقيق ما يتطلب منها فعليا، لافتقارها لعنصرين مهمين جدا لإنجاح الأهداف المسطرة وهما الكفاءة والفعالية. فالإدارة العامة تعرف اختلالات كبيرة؛ ولعل أهمها:

أولا/ اختلالات مرتبطة بالعلاقات بين المرافق العامة: هذه الاختلالات تمثلت في جملة الاختلالات المنتشرة على المستوى الداخلي للإدارة والتي تتطلب تغيير داخل الإدارة والعلاقة بين التقسيمات والمسؤولين الإداريين، ولعل أهم هذه الاختلالات؛ التضخم الكبير الموجود على مستوى الهياكل الإدارية وكثرة مستوياتها وهو ما يظهر جليا من خلال تزايد الوزارات، والمصالح الحكومية والمؤسسات العمومية. هذا التضخم انعكس سلبا على سرعة اتخاذ القرارات الإدارية، فتميزت القرارات الإدارية بالبطء مما يجعل المواطن يبتعد أكثر عن الإدارة هذا من جهة، ومن جهة ثانية، فالمركزية الشديدة

هي أيضا أحد الاختلالات المؤثرة بشكل سلبي ومباشر،والتي تظهر تركيز السلطة عند كل مستوى تنظيمي معين، وكنتيجة للمركزية الشديدة؛كثيرا ما يلاحظ المواطن أن أجل القرارات البسيطة منها والكبيرة لابد أن تمر على قمة الهرم الإداري والذي يستغرق وقتا خياليا لصدور القرار والحصول على الخدمات.

فتعدد القواعد القانونية والتي تعكس تعقد الإجراءات الإدارية التي تزيد من توتر وانزعاج المواطن الذي يجد نفسه أمام إجراءات بطيئة معقدة ومكلفة بسبب تعدد الجهات الواجب التعامل معها الأمر الذي يتطلب جهدا ووقتا طويلا دون أن يكون لذلك أسباب منطقية.1

ومن اختلالات الإدارة المركزية أيضا والتي تنعكس على مستوى الخدمات العمومية؛ عدم التزام الموظفين بالاستقامة في تعاملاتهم مع المواطنين، وهو يجعله يلجأ للمحاباة والمحسوبية في علاقاته الوظيفية،فالإداري الجزائري لم ينمى عنده بعد الشعور والإحساس بالمسؤولية اتجاه الصالح العام، فهو يرى في الوظيفة التي يشغلها تكليف فرض عليه لخدمة جميع المواطنين، بل على النقيض من ذلك فهو يشعر بأنه يمتلك تلك الوظيفة وأن مهامه نحو المواطنين هي من محض الخدمة الصادرة عنه ليس إلا، ومما يساهم في هذا الفهم الخاطئ هو وصول بعض الموظفين إلى الوظيفة بطرق غير موضوعية، الأمر الذي يجعلهم يستعملون سلطاتهم للتحايل على المواطنين وبأن ما يقدمونه لهم من خدمات هو مجرد منحة منهم وفضل (مزية).

ومن الاختلالات أيضا؛ انتشار كل أشكال الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية منها استغلال النفوذ لأغراض شخصية وجهوية بالإضافة إلى دفع الرشاوي، المحسوبية، والاختلاسات، تبييض الأموال وغيرها من مظاهر الانحراف الإداري التي تؤثر سلبا على الإدارة منها على الخدمات العمومية المقدمة.2

فكل هذه الاختلالات أو النقائص المنتشرة على المستوى الداخلي للإدارة ينتج عنها تأثير سلبيا مباشر وكبير على الخدمات العمومية، شكلا ونوعا والتي قد تصل حد أن المواطن تمنح له هذه الخدمة، لكن مجال الاستفادة منها يكون ضعيف أو ناقصا غير كامل، مما يزيد في عمق الهوة بين المواطن والإدارة.

1- أحمد باي ورانية هدار: مرجع سبق ذكره، ص ص 126-127.

2- المرجع السابق نفسه: ص 127.

ثانيا/ اختلالات تتعلق بالمعاملات مع المواطن: المواطن وفي تعامله مع الإدارة العامة وأمام ضعف الأداء الوظيفي للعمال بالإدارات العامة، فعادة ما لا يتم إنجاز العمل في اليوم المحدد أو تأجيله إلى أجل غير مسمى أو يجد ملفه مفقود،فالبطء في الرد على الطلبات ومعالجة القضايا والملفات تؤدي إلى تذمر المواطن وإحساسه بالانعزال عن إدارة تعمل في تعالي عليه.

فالمواطن وجد نفسه يتعامل مع إدارة تنقصها الكفاءة والشفافية وانعدام الحوار، مما أدى إلى خلق مجال إداري مغلق عليه تغيب فيه كل وسائل الاتصال بينهما، وتكثر فيه حواجز الانعزال في العلاقة بينه وبين الإدارة،وفرض نموذج من المعاملات والعلاقات ميزتها القسوة والسلطة واللامبالاة1

أصول الأزمة في الخدمات العمومية

بالرغم من مرور الخدمات العمومية بتطورات مختلفة تزامنت ومراحل تطور المؤسسة الجزائرية، إلا أن سوء نوعية وشكل الخدمات العمومية المقدمة للمواطن الجزائري لا تزال تعرف مشكلات وصعوبات مختلفة، فهل يعود ذلك لطبيعة الاختيارات الاستراتيجية المنتهجة من المسؤولين والمسيرين؟ أم هي في حقيقتها أزمة ومشكلة أفراد ساهرين على تطبيق هذه الاستراتيجيات؟ أم هي أزمة أفراد مستفيدين من هذه البرامج والاستراتيجيات؟ ذلك على اعتبار أن الخدمات العمومية هو ما تقدمه الإدارة لأفراد المجتمع لتلبية احتياجاتهم ومتطلبات حياتهم.

أولا: هل تعود أصول الأزمة للخيارات الاستراتيجية؟ : في السنوات الأولى من الاستقلال الوطني تميزت المؤسسات الجزائرية بعديد الأسباب الموضوعية التي كان يعانيها الاقتصاد الوطني والمؤسسة الجزائرية والتي يمكن لنا أن نترجمها أساسا إلى انعدام الكفاءات الجزائرية وضعف نتائجها الإنتاجية والخدمية.

وفي سنوات لاحقة بدأت المؤسسة الجزائرية تتأثر بعوامل ترجع إلى الاختيارات الاستراتيجية للدولة الجزائرية وإلى طبيعة المسير الجزائري والبيئة الاجتماعية التي تنشط فيها.

1- أحمد باي ورانية هدار: المرجع السابق نفسه، ص 128.

ففي مرحلة التسيير الذاتي :كانت المركزية الشديدة أعطت قوة كبيرة للمسيرين على حساب العمال، وأحيانا على حساب مصلحة المؤسسة ككل، ولم تكن العلاقات متكافئة بين العمال والمسيرين (في اتخاذ القرارات، الأجور، العلاوات وحتى العقوبات).

كما منحت هذه المرحلة الرؤساء في المؤسسات سلطات كبيرة فاقت المستوى الحقيقي لسلطة هذا المسير أو المسؤول، وهو ما خلق نوع من التكبر والتجبر لديهم كمسؤولين، وزرع بين أفراد المجتمع حب التقرب من المسؤول لأجل قضاء مصالحهم مهما كان حجم ونوع التنازلات.

إما في مرحلة التسيير الاشتراكي: التي لم تحمل من معناها سوى اسمها في غالب الأحيان، فمع الوقت افتقد إلى الأخذ بعين الاعتبار واقع العمال من ناحية التكوين والمستوى التعليمي ومستوى الوعي العمالي والسياسي والتسييري الذي كانوا يتمتعون به، فالرغبة في تسليم تسيير المؤسسة للطبقة العاملة كان يستند على خيارات إيديولوجية وليس لخيارات مرتبطة بعقلانية تسيير المؤسسة الإنتاجية أو الخدماتية، وهو ما جعل المسير ليس هو صاحب القرارات الحقيقة بالمؤسسة، وإنما السياسي هو من يتخذ جل القرارات.

في مرحلة استقلالية المؤسسة ظهر بشكل واضح وجلي تدخل السياسي في تسيير المؤسسات، فالاستقلالية منحت المؤسسات الجزائرية بعضا من جوانب التحرك والتي منها وضع سياسة التوظيف والقيام بدور الرقابة المباشرة وتنفيذ مباشر لعمليات الإنتاج وتقديم الخدمات.

ثانيا- هل تعود أصول الأزمة لتغليب التسيير الإداري : فالإداري في المؤسسة الجزائرية هو من يضع القوانين مما رسخ عدم العدالة في تقدير الإطارات الوطنية وغياب العدالة بين الحين والآخر أدى إلى تكرار الكثير من الظواهر منها: كثرة الغيابات، عدم إتقان الأعمال، هجرة الكفاءات العليا إلى الخارج.

ثالثا- هل تعود أصول الأزمة لانتشار الصراعات: انتشار الصراعات المختلفة داخل أي مؤسسة مهما كان طابعها، والتي تدور في معظمها حول الامتيازات والمناصب العليا دون الاكتراث بالواجبات مما أدى إلى حالة من عدم التوازن بين أهداف المؤسسة وأهداف الفاعلين بها.

فجماعات المصالح بالمؤسسة الجزائرية لا تزال مستقرة ومؤثرة في أداء كل مؤسساتنا، وهو ما جعل الديمقراطية تتراجع في سلوكيات أغلب المسيرين وهو أيضا ما يظهر في شكوى العمال من نقص العدالة في تقييم العمل وفي تقدير الجهود تقديرا ماديا ومعنويا وهو ما يشجع على انتشار السلوكات السلبية في المؤسسات.

رابعا- التبذير الكبير في ميزانية المؤسسات الجزائرية : المؤسسات العمومية تكون يوم تدشينها مجهزة بأحدث الأجهزة، سواء كانت مستشفى، جامعة أو غيرها لكن يعد بصفة أشهر تبدأ في التراجع، كأن هناك برمجة منظمة لتخريب هذه المؤسسات.هذه الوضعية للمؤسسة الجزائرية يصفها البعض بأنها أزمة المؤسسة، وآخرين يصفونها بأنها أزمة تسيير وآخرون يصفونها بأنها أزمة ولاء آخرين يصفونها بأنها أزمة عقلانية.[1]

[1]- ناصر قاسيمي: مرجع سبق ذكره، ص.ص. 207-216.

الخاتمة:

في الأخير يمكن لنا القول أن الخدمة العمومية في الإدارات الجزائرية تعرف الكثير من المشكلات والصعوبات والتي يمكن أن نصفها بحد الجمود في الخدمات العمومية المقدمة، هذا الجمود وإن لم يكن كليا فهو جزئيا يظهر من خلال النقائص والمشكلات التي تترافق دائما مع الخدمات العمومية المقدمة للمجتمع الجزائري، وهو ما دفعنا للبحث عن فهم معنى الخدمة العمومية، ثم البحث عن أصل هذه الأزمات في كل مراحل تطور المؤسسة الجزائرية.

وما يمكننا استنتاجه وقوله في الأخير أن أصول الأزمة في الخدمات العمومية الجزائرية هو في أساسه الفرد المسير من جهة والمستفيد من الخدمة من جهة أخرى.

الخيارات الاستراتيجية في تسيير المؤسسة الجزائرية بكل مراحلها كل منها حملت في طياتها بوادر وجود المشكلات في الخدمات العمومية المقدمة، فالأصل في أن الخيارات الاستراتيجية على اختلافها ليست هي من صنعت عوامل الجمود في الخدمات العمومية وإنما في الإدارة المسؤولة عن تبني الخيار من جهة وفي المسير المسؤول عن تطبيق هذا الخيار من جهة أخرى، فالمسؤول عن الخيار تكمن مسؤوليته في اختيارهم للاستراتيجيات وتطبيقها على المجتمع الجزائري كما صنعت في أوطانها، وهي نفس المسؤولية التي يتقاسمها مع المسؤول المسير لهذه الاستراتيجيات وإسقاطها على الواقع الجزائري دون مراعاة ظروفه وخصائصه التي تميزه عن غيره من المجتمعات، هذا من جهة.

من جهة ثانية فالمسؤولية في وجود بوادر الجمود في الخدمات العمومية الجزائرية، يتقاسمها الإداري والمسؤول مع المواطن المستفيد من هذه الخدمات العمومية، فكثير من الأحيان يكون المواطن المستفيد من الخدمة هو أيضا عامل هدم وإفساد لكثير من الخدمات العمومية المقدمة، وهو ما ظهر من السنوات الأولى للاستقلال من خلال عدم حفاظ المواطن الجزائري على الممتلكات العامة وحتى تخريبها، وهو للأسف ما تم توارثه في المجتمع الجزائري لليوم رغم انتهاء العهد الاشتراكي إلا أنه ساد بين أغلب أفراد المجتمع الجزائري، اللامبالاة بمؤسسات الدولة وعدم الحرص عليها وعلى ما تقدمه من خدمات لهم وهو ما نشهده ليومنا هذا في مدارسنا وجامعاتنا وحتى مستشفياتنا، بعدم حرص المواطن العامل بهذه المؤسسة على هذه الممتلكات والوسائل والأدوات المستخدمة في هذه المؤسسات، وكذا غياب حرص المواطن المستفيد من هذه المؤسسات على بقائها بأحسن صورة ممكنة، لتعود عليه بخدمات عامة كما يحب ويرضى.

قائمة المراجع:

أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، ط 05، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.

أحمد باي ورانية هدار: دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الجزائر، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد الحادي عشرة، جوان 2017.

بشير محمد: الثقافة والتسيير في الجزائر بحث في تفاعل الثقافة التقليدية والثقافة الصناعية، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،2007.

ثابت عبد الرحمن إدريس: المدخل الحديث في الإدارة العامة، الدار الجامعية، دون بلد، 2001.

عبد المطلب عبد الميد: التمويل المحلي، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001.

عشور عبد الكريم: دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر،مذكرة لنيل شهادة ماجيستر، في العلوم السياسية،جامعة قسنطينة،الجزائر، 2009-2010.

محمد السويدي: مقدمة في دراسة المجتمع الجزائري تحليل سوسيولوجي لأهم مظاهر التغيير في المجتمع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.

مريزق عدمان: التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة،جسور للنشر والتوزيع،الجزائر، 2015.

مولود ديدان:القانون الإداري، دار بلقيس، الجزائر،دون سنة.

ناصر قاسيمي: سوسيولوجيا المنظمات دراسات نظرية وتطبيقية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014.

سعيد مقدم: الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.

آليات تحسين وعصرنة الخدمة العمومية: الإدارة الالكترونية أنموذجا.

د. لامية طالة - جامعة الجزائر 3



مقدمة:

نتج عن التقدم العلمي والتقني وانتشار شبكة الانترنت، بروز تأثيرات عديدة على طبيعة وشكل عمل النظم الإدارية، والتي تراجعت معها أشكال الخدمة العامة التقليدية إلى نمط جديد يرتكز على البعد التكنولوجي والمعلوماتي، لإعادة صياغة الخدمات العمومية، وجعلها قائمة على الإمكانات المتميزة للانترنت وشبكات الأعمال.

وبما أن الإدارة هي ابنة بيئتها تؤثر وتتأثر بكافة عناصر البيئة المحيطة بها وتتفاعل مع كافة العناصر السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتكنولوجية، أصبح من الضروري في ظل التطور الهائل في التقنيات الحديثة والثورة المعلوماتية وتوفر شبكة الانترنت وشبكات الاتصال الأخرى على كل المنظمات الاستفادة من تلك التقنية ؛لضمان جودة الأداء والإنتاج وتطوير أساليب العمل، وتحقيق الأهداف المرجوة بكفاءة عالية، باعتبارها القوة الدافعة للتحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسة على المستوى العالمي، وكان من أهم ملامح العصر الحالي ظهور مصطلح الإدارة الإلكترونية وما تحققه من فوائد جمة في جميع القطاعات، ذلك لأن منظمات وشركات اليوم تعي بشكل جيد أهمية التغيير والتطوير ومواكبة التقدم العلمي بصفة عامة والتقدم التقني بصفة خاصة،لضمان الاستمرار والبقاء داخل هذه البيئة، ومحاولة منها لتفعيل الخدمة العمومية وممارسة أنجع لسياسات الاتصال بينها وبين جمهورها، وبالتالي التحول نحو الإدارة الالكترونية باعتبارها مفهوم يعبر عن السرعة، والتفاعل الآني، واختراق الحدود.

لقد أفرز التحول نحو الإدارة الالكترونية جملة من التغييرات على مفهوم الخدمة العمومية، تؤسس في النهاية إلي نهاية مقولة الإدارة العامة التقليدية، فنموذج الإدارة الإلكترونية يوفر الكثير من فرص النجاح، والوضوح والدقة، في تقديم الخدمات، وإنجاز المعاملات، وبالتالي يمثل ثورة تحول مفاهيمي، ونقلة نوعية في نموذج الخدمة العمومية.

وفي هذا الصدد تندرج هذه المداخلة العلمية في إطار المحور الثاني: الخدمة العمومية: مقاربة مفاهيمية ونظرية، والموسومةبـ " آليات تحسين وعصرنة الخدمة العمومية: الإدارة الالكترونية أنموذجا "، وذلك من خلال التطرق إلى الإشكالية التالية: كيف تساهم الإدارة الالكترونية في تحسين وعصرنة الخدمة العمومية؟.

- مدخل عام إلى علم الإدارة " المناجمنت " العمومي:

لقد كانت ولا زالت الإدارة هي العنصر الفاعل في نجاح المؤسسات والدول، فتحقيق النمو والاستقرار مرهون بها، فهي التي تمكن من التوزيع الأمثل للموارد والتوفيق بينها وتسييرها التسيير الفعال بما يخدم الأهداف التنظيمية وأهداف الأفراد والمجتمع، ومن هنا فإن موضوع الإدارة يعتبر من

أهم المواضيع التي يجب الاهتمام بها ومعالجتها بما يوازي التطورات الحادثة في عصر العولمة.

تعريف الإدارة العمومية:

لقد اختلفت تعاريف الإدارة اختلافا واضحا، ويرجع ذلك إلى تباين وجهات نظر المفكرين من جهة واختلاف العصور التي تم فيها تقديم هذه التعاريف، إذ أن تعريف الإدارة في العصور القديمة ليس نفسه العصر الحديث وهذا لما شاهدته الإدارة من تطور، سواء من حيث تطور الفكر الإداري أو من حيث تطور التكنولوجيا المستخدمة.

فقد عرفها فريدريك تايلور F. Taylor في كتابه مبادئ الإدارة العلمية على أنها:" المعرفة الدقيقة لما تريد من الرجال أن يعملوه ثم التأكيد من أنهم يقومون بعمله بأحسن طريقة وأرخصها " 1.

ومن ثم تبين بأنه لم يستقر تعريف المناجمنت العمومي على مفهوم واحد، لذلك نلاحظ وجود عدة تعاريف لها أهمها:

عرفها جلادن Gladen بأنها:" جميع أنواع النشاط الذي يباشره الرؤساء الإداريون في الإدارات العامة التي تغطي النشاط الإداري الحكومي" .

عرفها ديموك Dimock بأنها: " تنفيذ السياسة العامة من خلال سلسلة من العمليات المرتبطة تبدأ بتحديد أهداف الدولة، وإدارة السياسة، والمصالح العامة والقانون".

عرفها دباش Debbacsh بأنها: " وسيلة لإدارة الأعمال العامة، وهي تشتمل على إدارة مجموعة المرافق العامة لتحقيق الأهداف المقررة بواسطة السلطة السياسية في الدولة".

وعرفها دراكر Drucker بأنها: " عنصر متعدد الوظائف فهو يدير العمل والمديرين ويدير العمال".

عرفها ديربشير Derbyshire بأنها:" الجهاز المحرك للحكومة المركزية والحكومة المحلية، وأنها تتعلق بتطبيق القرارات السياسية" .

يرى محمد الصغير بعلي: أن للإدارة العمومية مفهومين أحدهما شكلي والآخر مادي، حيث يشير الأول إلى مجموع الأجهزة، والهياكل القائمة في إطار السلطة التنفيذية عبر مختلف مستوياتها (مركزية أو محلية)، أما الثاني فيشير إلى مجموعة الأنشطة التي تقوم بها هذه الأجهزة رغبة في تحقيق الصالح العام، والاستجابة لحاجات المواطنين2.

---

[1]- عمر وصفي عقيلي: **فلسفة الإدارة**، منشورات جامعة حلب،سوريا، 1998، ص 13.

[2]- نعمة عباس الخفاجي، صلاح الدين الهيتي: **تحليل أسس الإدارة العامة: منظور معاصر**، دار اليازوري للنشر، الأردن، 2009 ، ص ص 18-19.

من خلال التعاريف السابقة نصل إلى مجموعة من النقاط، نوجزها فيما يلي:

أنها انطلقت من نقطة هي تحليل العمل الإداري للمدير إلى وظائف (تخطيط، تنظيم، توجيه، قيادة، رقابة).

تبين أن الإدارة هي التي ترسم الخطط وتضع السياسات والإجراءات وتنظم وتراقب وتوجه الأفراد العاملين الوجهة الصحيحة لتحقيق الأهداف.

الإدارة لها علاقة بالجماعة أي أن الإدارة تستعمل في الجماعة وتطلق عليها وليس على الأفراد.

الإدارة عملية اجتماعية ومتكاملة ومستمرة تستغل الموارد المتاحة وتسعى إلى تحقيق الأهداف.

الإدارة ليست مجرد تنفيذ الأعمال بواسطة الإداري، وإنما هي أيضاً جعل الآخرين ينفذون هذه الأعمال.

الإدارة ليست غاية في حد ذاتها بل هي وسيلة تستخدم أو نظام يطبق لغرض الوصول إلى هدف محدد1.

من خلال التعاريف السابقة يمكن القول أن هناك من نظر للإدارة العمومية على أنها نشاط، وبذلك يكون قد اهتم بالمفهوم المادي أو الموضوعي للإدارة العمومية، في حين هناك من اعتبر أن الإدارة العمومية هي عبارة عن جهاز، وبذلك يكون قد صب جل اهتمامه على المفهوم الشكلي أو العضوي للإدارة العمومية، في حين أن هناك من جمع بين المفهومين (المادي والشكلي)، والأصح أن لا نهمل لا الجانب المادي ولا الجانب الشكلي لأنهما مرتبطان ببعضهما البعض.

[1] - عمر محمد درة : **مدخل إلى الإدارة**، ايبلا للعلوم السياحية والفندقية، حلب، 2009، ص 18.

وعليه ومن خلال ما سبق نستنتج التعريف التالي:

" يقصد بالإدارة العمومية كل هيئة مركزية أو إقليمية أوكلت إليها السلطة السياسية مهمة تلبية الحاجات والمنافع العامة للمواطنين وزودتها بالوسائل اللازمة لذلك، مهمتها توفير خدمات غير سوقية أو القيام بعملية إعادة توزيع الثروة الوطنية، كما أن الإدارة العمومية تسهر على التنفيذ اليومي للقوانين والعمل على حفظ النظام العام، وسير المرافق العمومية بصفة مطردة ".

أو أنها: " علم وفن إدارة كل الموارد المتاحة واستغلالها الاستغلال الأمثل بما يخدم الأهداف التنظيمية والأفراد من جهة، وأهداف المجتمع من جهة أخرى وفق أسلوب علمي وعملي يضمن ذلك ".

إن الإدارة نشاط إنساني يرتبط بالعمل الجماعي يهدف إلى تحقيق نتائج محددة باستغلال موارد متاحة والعمل على تنمية موارد جديدة، وإن هذا العمل يتطلب القيام بعدد من الوظائف الأساسية من تحديد للأهداف إلى تخطيط وتنظيم وتجميع وتنمية للموارد والتنسيق والتوجيه، بالإضافة إلى الرقابة وتقييم الأداء.

هذه الوظائف الإدارية الأساسية ليست منفصلة عن بعضها بل هي مترابطة، بمعنى أن النجاح في تأدية أي منها يتوقف على كفاءة أداء باقي الوظائف، فالإدارة بهذا المعنى عبارة عن نظام متكامل يعمل كل جزء فيه عملاً محدداً يسهم بدرجة في تحقيق الهدف العام للنظام، وبالتالي فإن القصور في أداء أحد هذه الأجزاء يصيب النظام كله بالضعف والخلل والتخلف1.

الإدارة بشكل عام هي علم جامع وفن وعمل (مهنة) وموهبة وتخصص ونشاط شامل، وهي تهدف إلى معرفة ما تريد من الآخرين تنفيذه بأفضل الطرق وأقل التكاليف، وبحسب ما هو متوفر من إمكانات وموارد.

[1] - عمر محمد درة : **مدخل إلى الإدارة**، مرجع سابق، ص 13.

ويمكننا القول بأن أنجح المجتمعات اليوم هي أفضلها إدارة لأن الإدارة هي الأساس في تحقيق التفوق والتقدم حتى أن الإدارة سواء كانت عامة أم خاصة، ما تلبث أن تنطلق إلى حياة الأفراد أنفسهم ضمن المجتمع الواحد أو حتى المجتمعات المتعددة من خلال تواصل المجتمعات وتلاقيها، بحيث تؤدي إلى زيادة مهارات الفرد وتعزيز قيمة التطوير الذاتي لديه، إلى درجة يصل فيها لتطبيق أصول الإدارة في عمله وحياته الخاصة، حيث أنها تعد من أهم أوجه النشاط الإنساني حيث ترتبط بحياة كل فرد وكل مجموعة في الأسرة، المدرسة، المجتمع، الجامعة، المؤسسة، المصنع...الخ، انطلاقا مما تتضمنه من وظائف عدة: التخطيط، التنظيم، القيادة، والرقابة، ومن هنا تكمن أهمية الإدارة في رقي وتقدم المجتمعات ومدى نجاحها وثباتها 1.

بلا شك بأن الإدارة أصبحت من الوظائف الأساسية في المجتمع، وهي فيما يتعلق بالإدارة العامة على وجه التحديد تشكل الدعامة الهامة للدولة وأحد أهم وظائفها حيث تتعلق بتنفيذ السياسات العامة.

مساهمات بعض المفكرين في الإدارة*:

منذُ بدأ الاهتمام بدراسة الإدارة كعلم يمكن تأطيره جرتْ محاولات عدّة لتعريفه، وقد انقسم مفكري الإدارة بين مدرستين، حيث قام أصحاب المدرسة الأولى تحليل العمل الإداري الذي يقوم به المديرون إلى وظائف ومهام محددة، وبنوا على ذلك تعريفاتهم، بينما قام أصحاب المدرسة الثانية بالتركيز على طبيعة الإدارة، وبنوا على ذلك تعريفاتهم.

[1] - سامر حسين العريفه: **الإدارة العامة والإدارة الخاصة، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية**، الجامعة اللبنانية، 2013، ص ص 12-13.

* إن بدايات نشوء هذا الفكر كانت على يد فردريك تايلور وكان ذلك في أوائل القرن العشرين عندما ظهرت الثورة الصناعية، وقد مر الفكر الإداري بعدة مراحل هي:

1. المدرسة الكلاسيكية (التقليدية / القديمة) .
2. المدرسة السلوكية.
3. المدرسة الكمية.
4. مدرسة النظم.
5. مدرسة العلاقات الإنسانية.

فريديريك تايلور: لقد ضمن أهم آراءه في الإدارة كتابه الذي نشر سنة 1911 بعنوان "مبادئ الإدارة العلمية"، ومن أهم هذه المبادئ:

إيجاد طريقة علمية لكل عنصر من عناصر العمل الذي يؤديه كل فرد وإحلال ذلك محل الطرق العفوية التي كانت متبعة في السابق.

اختيار و تدريب و تطوير القوة العاملة في المصنع على أسس علمية.

خلق روح من التعاون الصادق ما بين الإدارة والعمال.

تقسيم الواجبات ما بين الإدارة والعمال بنسب متساوية.

هنري فايول : لقد قسم نشاطات أية منشأة تجارية إلى الأقسام التالية:

فنية: الإنتاج والتصنيع.

تجارية: البيع و الشراء.

مالية: البحث على امثل استخدام لرأس المال.

أمنية: حماية الممتلكات و الأفراد.

محاسبية: إصدار الأوراق المالية، إعداد الميزانيات، التكاليف، الإحصائيات.

إدارية: التخطيط، التنظيم، التوجيه، التنسيق، الرقابة.

وقد استخلص من خلال تجاربه الخاصة مجموعة من المبادئ أهمها: تقسيم العمل، السلطة، النظام، وحدة الأمر، وحدة التوجيه، خضوع المصالح الفردية للمصلحة العامة للمنظمة، المقابل النقدي، المركزية، الترتيب، التسلسل الهرمي، العدالة، الثبات الوظيفي، روح الجماعة.

ماكس فيبر : لقد قدم ما اسماه بالنموذج البيروقراطي المثالي الذي من أهم خصائصه وفقا لرأي فيبر:

تقسيم العمل بشكل يجعل السلطة والمسؤولية واضحتين لكل فرد في التنظيم.

ترتيب الوظائف في شكل هرمي.

اختيار الأفراد في المنظمة بناء على مؤهلات فنية من خلال الامتحانات أو بطريقة التدريب والتعليم.

تعيين الموظفين لانتخابهم و ذلك باستثناء الرئيس الأعلى للمنظمة في بعض الحالات.

الموظفون يعملون بمقابل من المنظمة التي يعملون بها.

عدم تملك الموظفون للمنظمة التي يعملون بها.

خضوع الموظفين لنظم وأوامر معروفة في تأديتهم لأعمالهم، ويجب ألا تتغير هذه النظم والأوامر للأشخاص كما يجب أن تكون ثابتة التطبيق 1.

[1] - جمال الدين لعويسات: **مبادئ الإدارة**، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص ص15...19.

مفهوم الخدمة العمومية:

الخدمة العمومية هي محصلة نشاطات المنظمات العمومية المرتبطة غالبا بالدولة، ومن هذا المنطلق يرتبط تعريف و تنوع الخدمة العمومية بالنظام و السياسات الحكومية التي تحدد نطاق و مجال هذه الأخيرة، فقد يوحي مصطلح الخدمة العامة أو الخدمة المدنية بتلك الرابطة التي تجمع بين الإدارة العامة الحكومية، والمواطنين عل مستوى تلبية الرغبات، وإشباع الحاجات المختلفة للأفراد من طرف الجهات الإدارية والمنظمات العامة.

يتّسم مصطلح الخدمة العمومية بالمرونة التي تجعله يحتمل أكثر من معنى، إذ أن مجال الخدمات وإن اتحد في صفة العمومية والتي تعني انفراد السلطات العمومية في الدولة كأصل عام بتقديم هذه الخدمات لطالبيها، إلا أنها تختلف من حيث طبيعتها، شكلها، الهيئة المكلفة بتقديمها، ...

تُعرّف الخدمة العمومية كأصل عام بأنها: " الحاجات الضرورية لحفظ الإنسان وتأمين رفاهيته والتي يجب توفيرها لغالبية الشعب والالتزام في منهج توفيرها على أن تكون مصلحة الغالبية من المجتمع هي المحرك الأساسي لكل سياسة في شؤون الخدمات بهدف رفع مستوى المعيشة للمواطنين"[1]، وبالتالي فإن أساس ومبرر قيام الحكام بتقديم الخدمات العمومية عن طريق إنشاء المرافق العامة باختلاف أنواعها هو مدى حاجة المواطنين لخدمات هذه المرافق والتي تلبي حاجاتهم العامة التي لا يمكنهم توفيرها لأنفسهم دون تدخل من الحكام[2].

---

[1]- العربي بوعمامة، رقاد حليمة: **الاتصال العمومي والإدارة الإلكترونية: رهانات ترشيد الخدمة العمومية**، مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية، جامعة الوادي، العدد 19 ، ديسمبر 2014، ص 40.

[2]- محمد الصغير بعلي: **القانون الإداري**، دار العلوم للنشر، الجزائر، 2004، ص 208.

وقد عرفت الخدمة العمومية بأنها: " جميع أنواع الخدمات التي من غير الممكن استغلالها إلا في إطار جماعي تتوفر بشكل إجباري وفق قاعدة المساواة التي ينص عليها القانون، ويكون من الضروري استغلالها بمعزل عن قواعد السوق، وتتحمل الدولة مسؤولية توفيرها والقيام بها من حيث أدائها ومراقبتها "1.

وتعرف الخدمة العمومية على أنها: " كل وظيفة يكون أداؤها مضمونا ومضبوطا ومراقبا من الحاكمين، لأن تأدية تلك الوظيفة يعد أمرا ضروريا لتحقيق وتنمية الترابط الاجتماعي، وهي من طبيعة تجعلها لا تتحقق إلا بفضل تدخل قوة الحاكمين" 2.

ويعرفها Jean Ludovic Silicani بأنها: " مجموعة النشاطات الضرورية الموجهة للمصلحة العامة تكون في متناول أكبر شريحة ممكنة بأسعار معقولة وفي ظروف مماثلة "3.

ومن خلال التعاريف السابقة فإن العناصر المشتركة لمفهوم الخدمة العمومية تتلخص بشكل عام في النقاط التالية:

الخدمة العمومية تتصل مباشرة بإشباع حاجة لفائدة المصلحة العامة، بحيث أن الخدمة العمومية يقابلها بالضرورة حاجة ضرورية عامة، فلولا هذه الأخيرة لما استلزم ذلك إنشاء مرافق متعددة تُعنى بتحقيق حاجات الجمهور المختلفة.

الخدمة العمومية تصدر عن السلطات العمومية سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

تحقيق المصلحة العامة هو الباعث الأول على تقديم الخدمات العمومية، لأجل ذلك فإن تقديمها ينبغي أن يكون متاحا للجميع دون تمييز، وبالكيفيات والإجراءات نفسها .

[1] - شرفي بن يوسف: **إصلاح الخدمة العمومية**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2015، ص 24.

[2] - برانيس عبد القادر: **تسويق الخدمات والخدمات العمومية**، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2014، ص 56.

[3] -Jean-Ludovic Silicani: **la situation du service public et de la fonction publique en France** , France , sans date , P 01 .

أن الهدف الأسمى لتقديم الخدمة العمومية هو حفظ الإنسان وصيانته، وكذا رفع مستوى معيشته نتيجة التحسين المستمر لنوعية الخدمة التي يحصل عليها.

إذن يمكن القول بأنه ليس هناك اتفاق مرجعي لمفهوم الخدمة العمومية على اعتبار أن هذا المجال مرتبط بالقيم التي تقوم عليها كل دولة، كما أنه خاضع للتطور الذي تفرضه التكنولوجيات الحديثة، فالنظرة الحديثة تربط مهام الخدمة العمومية بمقتضيات الديمقراطية والمتطلبات الاجتماعية والثقافية وبضرورة المحافظة على التعددية بل وتشجع الشراكة مع المتعاملين الخواص.

- المرفق العمومي كنشاط تجسده الخدمة العمومية:

يعتبر ليون دوجي L-Duguit أول من استعمل عبارة « service public » بمفهومها الموضوعي، حيث قام هذا الأخير بتطوير النظرة الموضوعية للمرافق العمومية من خلال اهتمامه بمخرجات هذه الأخيرة، وقد اعتبر دوجي أن القانون الإداري مستوحى من الخدمة العمومية، وأن الدولة عبارة عن تشكيلة من الخدمات العمومية، وفيما يلي سنعرض إلى أهم التعاريف التي اعتبرت المرفق العمومي كنشاط:

عرفها دوجي Duguit:" المرافق العمومية هي كل نشاط تؤمنه، تنظمه، وتراقبه الحكومة، هذا النشاط هو ضروري لتحقيق التضامن الاجتماعي، والذي لا يمكن تحقيقه إلا بتدخل القوة العمومية ".

عرفها كل من جيز و مستر G . gèze & Mester: " المرافق العمومية هي تلك الأنشطة التي تتعلق بتحقيق المنفعة العامة " 1.

[1]- تيشات سلوى : **آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية: نيوزلندا، فرنسا، والولايات المتحدة الأمريكية**، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، تخصص: تسيير المنظمات، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة امحمد بوقرة بومرداس، الجزائر، 2015، ص 39.

عرفها القانون الفرنسي:" المرافق العمومية هي تلك التي تعد تقليديا خدمة فنية، تزود بصورة عامة كاستجابة لحاجة عامة، ويتطلب توفيرها أن يحترم القائمون على إدارتها مبادئ: المساواة، الاستمرارية، والتكيف" 1.

عرفها بارتولي Bartoli: " المرافق العمومية هي كل نشاط تقوم به الهيئات العمومية بصفة مباشرة أو غير مباشرة عن طريق منظمات خاصة تكون خاضعة لرقابة السلطة العمومية، ويهدف إلى تحقيق المنفعة العامة 2 ".

من خلال التعاريف السابقة يمكن استنتاج التعريف التالي:الم ا رفق العمومية بمعناها الموض وعي هي كل خدمة عمومية يسهر كل جهاز عمومي على توفيرها بغرض تحقيق المنفعة العامة، هذه الخدمة يتم تسييرها وتنظيمها من قبل الدولة سواء بصفة مباشرة عن طريق الهيئات العمومية، أو بصفة غير مباشرة عن طريق الخواص تحت رقابة شخص عمومي، وتأخذ الخدمة العمومية عدة أشكال فقد تكون خدمات إدارية، اجتماعية، أو ثقافية.

أنواع الخدمات العمومية:

هناك تقسيمات مختلفة للخدمات العمومية إلا أن جميعها يشترك في كثير من المحاور، ومن بين هذه التقسيمات نجد التقسيم التالي:

خدمات ضرورية لبقاء المجتمع وسلامته وتقدمه مثل الخدمات التعليمية و الصحية و هي خدمات يفترض أن تقدمها و توفرها الدولة مهما ارتفعت تكلفتها.

[1] - المرسي سيد حجازي: **اقتصاديات المشروعات العامة: النظرية والتطبيق**، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص 29.

[2] -Annie Bartoli: **management dans les organisions publiques**, Dunod, 3ème édition, Paris, France, 2009, P 51.

الخدمات الضرورية لأفراد المجتمع باختلاف قطاعاته ومستوياته (خدمات لا يمكن الاستغناء عنها) مثل التموين بالماء، الكهرباء، الغاز و النقل... الخ، وما يلاحظ على هذا النوع من الخدمات أنها لم تعد حكرا على الدولة أو المشروعات العامة وإنما أصبحت قابلة للتقديم من طرف المشروعات الخاصة، وتتم إدارتها على أسس تجارية حيث تطبق عليها معايير الربحية التجارية.

خدمات ذات منفعة اجتماعية و ثقافية يستفيد منها أفراد المجتمع، إلا أن هذه الخدمات قد لا تكون ذات أهمية بالنسبة لبعض الأفراد أو المجتمعات و من بين هذه الخدمات نذكر مثلا: المكتبات العامة، المتاحف والمنتزهات العامة.

خدمات ذات طبيعة اجتماعية، يمكن للأفراد أن يؤدوها بأنفسهم عن طريق إمكانياتهم الخاصة، إلا أن القصور في تأدية هذا النوع من الخدمات على أكمل وجه قد يؤثر على المجتمع، و هو ما يستدعي تدخل السلطات العمومية في أداء و توفير هذه الخدمات ومن بين هذه الخدمات نذكر بصورة أساسية الإسكان مثلا .

خدمات رأسمالية مكلفة لا تقتصر منفعتها على الجيل الحالي وإنما تمتد إلى الأجيال المقبلة، مثل: بناء المدارس، المستشفيات، الجامعات وغيرها1.

وقياسا على التقسيم الفرنسي للخدمة العمومية نستطيع تمييز ثلاثة أنواع لهذه الأخيرة لا تختلف عن التقسيم السابق وإنما هو تقسيم أكثر اختصارا، حيث نجد:

خدمات عامة ترتبط بسيادة الدولة: وهي خدمات مرتبطة أساسا بالدور التقليدي للدولة، وذلك في مجال العدالة، الأمن الدفاع الوطني و المالية العامة...الخ.

خدمات اجتماعية وثقافية: و التي تطورت بصورة ملحوظة منذ منتصف القرن التاسع عشر، والتي تشمل عموما التعليم، الصحة، المساعدات الاجتماعية... الخ.

الخدمات ذات الطابع الاقتصادي: والتي يطلق عليها عموما خدمات عامة صناعية أو تجارية، ظهرت هذه الخدمات بشكلها المذكور في القرن العشرين مع التطور الملحوظ لدور الدولة في الحياة الاقتصادية وفي تحقيق رفاهية المواطن في مجال احتياجاته الأساسية في مجال النقل، الاتصالات الطاقة....الخ 2.

إن النشاط الحكومي الذي ينسب إليه تقديم الخدمات العامة بشكل مستمر لإشباع الحاجات العامة للمواطنين لا يهدف إلى تحقيق الربح في هذا النوع من المشاريع، حيث لا تخصص الموارد عادة في مشروعات الخدمات العامة من أجل تقديم سلع و خدمات ضرورية للمواطنين دون النظر إلى قدر تهم على الدفع، إلا أن غياب هدف الربح في هذه المشروعات التي تؤديها الوحدات الحكومية لا يعني أنها تعمل بخسارة و إنما يغيب هنا مقياس الربح الناشئ عن المقارنة بين النفقات والإيرادات.

[1] - عبد المطلب عبد الحميد: **التمويل المحلي**، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص 62.

[2] - عبد المطلب عبد الحميد: **التمويل المحلي**، مرجع سابق، ص 63.

- **المبادئ الأساسية لتقديم الخدمة العمومية:**

هناك من يعتبر هذه المبادئ أنها خصائص تميز الخدمة العامة عن غيرها من الخدمات، وقد ينظر إلى هذه المبادئ - التي تعتبر تقليدية عند بعض الباحثين - وفقا لجانبين منها ما يتعلق بالجانب القانوني والإداري لتقديم الخدمة العامة و منها ما يتعلق بطبيعة المشاريع الهادفة إلى تقديمها، و يمكن أن نعرض هذه المبادئ بصورة عامة، فيما يلي :

الاستمرارية: يجب أن يتسم تقديم الخدمة العمومية بالاستمرارية والانتظام و ذلك بإتاحة الخدمة لأي فرد يحتاجها في ظل ظروف محددة، إلا في حالات يتعذر على هيئات تقديم الخدمة أن تستمر في تقديمها.

المساواة: هي مبدأ أساسي في تقديم الخدمة العامة كما أنه عامل من عوامل الديمقراطية الإدارية، مضمون هذا المبدأ أنه ينبغي أن يحصل جميع أفراد المجتمع على الخدمة العامة وأن تتشابه الضريبة أو الرسم في المواقع المتشابهة، وأن يدفع الجميع بنفس الطريقة و يحصلوا على جميع الضمانات، هذا المبدأ يتضمن ضرورة توفير الخدمة العامة بدون عوائق و إتاحتها لجميع المواطنين دون استثناء و بصورة عادلة.

الموائمة: إن المنفعة العامة و الخدمة العامة تتطور مع مرور الزمن وتطور المجتمعات، ومن ثم فمن الضروري وفقا لهذا المبدأ أن تقدم الخدمة بكفاءة، وأن يساير تقديمها تطور حاجات المواطن- الزبون على اعتبار أن هذه الحاجات تتغير و تتطور مع الزمن خاصة و أن المحيط بجميع مجالاته، يتميز بالتغير وعدم الثبات[1].

على غرار هذه المبادئ نجد أن الخدمة العامة تجمع بين عنصرين أساسين هما الطابع الخدمي والعمومي واللذان تحكمهما الميزات التالية:

[1] -René CHAPUS: **Droit Administratif Général**, Tome I, 15éme édition, édition Montchrestien, Paris, 2001, p608.

علاقة عدم البيع: تتميز الخدمات العامة المقدمة من طرف الهيئات العمومية بالمجانية عموما أو بسعر يؤول الربح فيه إلى الصفر فقد يدفع المرتفق مبلغ رمزي في صورة رسم أو ضريبة في أغلب الأحيان، حيث يتم الحصول على الخدمة دون توفر خاصية التبادل المباشر الذي تتميز به النشاطات الاقتصادية الأخرى (كبيع السلع، أو الخدمات المقدمة من طرف القطاع الخاص) أين يتم دفع الثمن بشكل مباشر.

المنفعة العامة كهدف أساسي للخدمة العامة: إن الهدف الأساسي للنشاط الحكومي و من ثم المنظمات المقدمة للخدمة العمومية هو المنفعة العامة.

الرقابة العامة: تخضع أنشطة الهيئات العمومية و من ثم الخدمة العامة إلى رقابة متعددة الأطراف منها الوصايا المباشرة، هيئات الدولة فضلا عن المجتمع المدني على أساس أنه الممول الأساسي والفعلي لنشاط هذه المرافق، ومع تعدد هذه الأطراف التي تتميز أهدافها أحيانا بالتعارض فإنه كثيرا ما تكون هذه الرقابة فعالة أحيانا و فاشلة أحيانا أخرى حسب الهدف منها و حسب مصلحة كل طرف[1].

- مشكلات ومعوقات الخدمة العمومية:

تشترك العديد من الدول خاصة النامية منها في معظم المشكلات التي تعاني منها الإدارة العمومية والتي يمكن وصفها بالمشاكل التقليدية للإدارة العمومية حيث اجتهد العديد من الباحثين في محاولة ضبط هذه المشاكل ومدى تأثيرها في أزمة الخدمة العمومية.

يمكن حصر جملة المشاكل التقليدية التي تعاني منها الإدارة عموما وعملية تقديم الخدمة العمومية خاصة إلى جهاز البيروقراطية في الدولة والمشاكل الناتجة عنه، فالمشكل الكبير الذي يواجه أي جمهور يتعامل ويتفاعل مع الجهاز البيروقراطي هو اتساع نطاق الخدمات الاجتماعية وحتمية التعامل مع أجهزة ومؤسسات إدارية عملاقة لتلبية حاجاتهم،حيث تتمثل مشكلات الخدمة العمومية فيما يلي:

[1] - بن عيسى ليلى: **أهمية التسيير العمومي: دراسة حالة**، دراسة غير منشورة، جامعة بسكرة، 2005، ص 09.

- التضخم التنظيمي: ويظهر هذا المشكل على عدة مستويات، فعلى المستوى المركزي يظهر من خلال إحداث وزارات كثيرة وكتابات دولة و وزارات منتدبة، كما يظهر هذا المشكل من خلال التوسع في عمليات التوظيف مما ينعكس على مستوى الأداء، من خلال وجود عدد من الموظفين أكبر من حاجة الإدارة أو المؤسسة العمومية أو ما يمكن تعريفه اصطلاحا بالبطالة المقنعة والذي هو نتيجة للسياسات الاجتماعية التي تنتهجها الدول خاصة النامية منها والتي تسعى إلى شراء السلم الاجتماعي من خلال توظيف الأفراد ومنحهم رواتب منتظمة دون مراعاة الفعالية أو النجاعة المالية للمناصب التي يتم إحداثها 1.

- التمسك بحرفية القوانين واللوائح والتهرب من المسؤولية: يتميز الموظف العمومي بشدة التمسك بتنفيذ اللوائح والقوانين والتطبيق الحرفي للأوامر والتوجيهات، وهو نمط تقليدي في التسيير الإداري كان نتيجة طغيان نظام المركزية في اتخاذ القرار، إذ ينحصر دور الموظف في التنفيذ دون أن تكون له القدرة على الاجتهاد والسعي لإيجاد الحلول للمشاكل المطروحة، وهذا ما يؤدي إلى شل الجهاز الإداري من خلال البطء في تقديم الخدمات.

وإذا كان من واجب الموظف الالتزام بالإجراءات وعدم الخروج عنها ومن حقه أيضا حماية نفسه من الوقوع في الخطأ الذي قد يكون له أثر سلبي عن مساره المهني فإنه بالمقابل يجد الالتزام بتنفيذ الإجراءات غطاءا للتهرب من المسؤولية بحجة أن صلاحياته محدودة، وفي الواقع هو يستخدم سلطته وصلاحياته حسب مزاجه من خلال استغلال الثغرات التي توجد في اللوائح والتنظيمات 2.

- التمييز في أداء الخدمة: من الأسباب الرئيسية التي كانت وراء فقدان المواطن للثقة في الجهاز البيروقراطي هي التمييز في تطبيق نفس الإجراءات بين المواطنين، فمن جهة يستفيد مواطن من الخدمة بسهولة وبدون تعقيد، وفي المقابل تجد مواطن آخر تفرض عليه مجموعة من التعقيدات للحصول على نفس الخدمة.

[1] - عمار بوحوش: **الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة**، الطبعة الثانية ،دار البصائر، الجزائر، 2008، ص 211.

[2] - عمار بوحوش: **الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة**، مرجع سابق، ص 214.

وتعود هذه الظاهرة إلى تفشي الوساطة والمحاباة والرشوة واستغلال الوظيفة، حتى وصل الأمر إلى قيام قناعة لدى العامة من الموطنين إن الحصول على الخدمات لا يتم ألا من خلال طريقة من الطرق المذكورة، مما شجع ظاهرة الفساد الإداري.

- الروتين الإداري: إن الالتزام بتنفيذ اللوائح والقوانين بشكل حرفي واحترام الشكليات التي يجب أن تتوفر في المعاملات الرسمية والمستويات الإدارية التي تمر عبرها حتى تصل إلى طالبها كل ذلك أوجد ظاهرة الروتين الذي أصبح ظاهرة مرضية يعاني منها موظفو الإدارة على كل مستوياتها بسبب غياب التجديد وعدم الإحساس بأهمية الوقت 1.

- البطء في التجاوب مع المتغيرات: يبقى اكبر مشكل يواجه الجهاز البيروقراطي هي مشكلة مراجعة القوانين واللوائح والتنظيمات وتحديثها بحيث تتماشى مع التغيرات الاجتماعية وروح العصر، فالموظف الموكلة إليه مهمة تقديم الخدمة للجمهور لا يستطيع تغيير الإجراءات والاستجابة لطلبات المواطنين حتى ولو كان غير مقتنع بما يقدمه من خدمات، لأن التغيير يجب أن يمر على سلسلة طويلة من المسارات التي تصل في نهاية الأمر إلى إقناع السلطات العليا بضرورة التغيير ما يكسبه الصفة الرسمية والشرعية 2.

ويمكن أن نظيف بعض مشكلات الخدمة العمومية والتي تتمثل فيما يلي:

غياب الاتصال بين الإدارة في منظمات الخدمة العمومية وبين جماهير الخدمة، الأمر الذي ينتج عنه وجود فجوة بين ما يتم تقديمه من أداء للخدمات العمومية، وبين ما يتوقع المواطنون نحو هذه الخدمات.

غياب البحوث والدراسات التطبيقية في الوحدات التنظيمية التي تقدم الخدمة العمومية، وعدم الاهتمام بالاستفادة من مثل هذه البحوث والدراسات التي تتوافر بشكل كبير في المؤسسات والمنظمات الأكاديمية والبحثية.

---

[1] - صباح أسابع: **التنظيم البيروقراطي والكفاءة الإدارية**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2007، ص 90.

[2]- عمار بوحوش: **الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة**، مرجع سابق، ص 215.

ضعف نظم المتابعة والتقييم للخدمات العامة وتحقيق الرقابة الفعالة، بغرض التحقق من وصول هذه الخدمات للمواطنين وفقا للقوانين والتشريعات المنظمة لها.

سوء استخدام الموارد التنظيمية المتاحة في إنتاج وتقديم الخدمة العامة، وذلك إما بسبب الإهمال واللامبالاة، أو عدم الخبرة والدراية، أو بسبب السرقات.

عدم القدرة على المحافظة على المستوى الجيد للخدمة العامة، نظرا لغياب المعايير الخاصة بالرقابة على جودة هذه الخدمة.

نقص التأطير وعدم الاهتمام بالتكوين والتخصص.

قدم أنماط التسيير.

انتشار ظاهرة الرشوة.

فشل أجهزة الرقابة الداخلية والخارجية في تأدية وظائفها.

عجز وقصور في الجانب الاستشرافي1.

وبصفة عامة فان مساوئ النظام البيروقراطي متعددة ولا يمكن حصرها، لأن ظروف العمل تختلف من منطقة إلى أخرى ومن منظمة إلى أخرى، وبالتالي يختلف حجم المشاكل ومستوى التعقيدات التي تبرز على صعيد العمل.

---

[1]- نهى سعد الحلبي: **تأثير أخلاقيات الخدمة العامة على تمكين العاملين: دراسة تطبيقية على المستشفيات العامة في محافظة دمشق**، مذكرة ماجستير في إدارة الأعمال، قسم إدارة الأعمال، جامعة دمشق، 2009، ص 29-30.

- دوافع ومتطلبات الإصلاح الإداري للمرافق العامة:

- تعريف الإصلاح الإداري: هو إخضاع الواقع الإداري القائم لعملية تغيير تدريجي في ظل الظروف السياسية، الاجتماعية، والقانونية القائمة، بما يكفل تحسين مستويات أداء العملية الإدارية ورفع كفاءة النظم الإدارية القائمة من خلال تغيير المعتقدات والاتجاهات والقيم والبيئة التنظيمية للأجهزة الإدارية وجعلها أكثر ملاءمة مع التطور التكنولوجي الحديث وتحديات السوق، وإحداث نقلة نوعية في مجال تقديم الخدمات العمومية مع تقليص التكاليف1.

إن مسألة إصلاح الخدمة العمومية وان كانت تستهدف بالدرجة الأولى إصلاح المرفق العام وتقديم خدمة عمومية ناجعة وفعالة تليق بتطلعات المواطن، فإن الإطار الذي تندرج فيه هو الذي يزيد من حدة وأهمية هذا الإصلاح، ذلك أنها تندرج ضمن إصلاح الدولة.

هناك دوافع تبرر اللجوء للإصلاح ، ولعل أهمها تلك الاختلالات التي تشوب المرافق العامة، والسياق العام للتحولات الجديدة التي تعرفها الإدارات، فعملية الإصلاح كظاهرة لها دوافع تبرر الحاجة إليها وتبرر مشروعيتها ولعل أهمها :

البحث عن نموذج جديد للمرافق العامة ناجعة وبأقل تكلفة وقادرة على التسيير الفعال لمختلف قطاعات المرفق العام.

إعادة صياغة هياكل المرافق العامة وفقا لحاجيات المجتمع وتنوع الطلب الاجتماعي المتزايد .

نمو المجتمعات المدنية والانتشار الواسع لثقافة حقوق الإنسان وهو ما أفضى إلى اتساع مجال نشاط الحركة الجمعوية كفضاء جديد للتعبير والممارسة الديمقراطية.

---

[1] - تيشات سلوى : آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية: نيوزلندا، فرنسا، والولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق، ص 19.

ضرورة تكييف الدولة والمرافق العامة مع السياق المحلي والدولي الجديد، فهذه الضرورة تكرسها العولمة كحركة جديدة مست بدور الدولة في قيادة التنمية الاجتماعية والاقتصادية 1.

ومن أهم متطلبات الإصلاح الإداري للمرافق العامة هي البحث عن:

متطلبات الفعالية: وذلك لما تتميز به المرافق العمومية من وجود فعالية سلبية تتلخص في كون المرفق العام مجرد وسيلة في يد الحكومة، في حين أن الرهان الجديد يتمثل في الانتقال إلى فعالية ايجابية قائمة على مقاربة نوعية للخدمة العمومية.

متطلبات الديمقراطية: وهذا نظرا لنمو الوعي الاجتماعي والسياسي والمطالبة بالمشاركة في التسيير العمومي، دفعت المرافق العمومية لصياغة قيم جديدة تحكم المرفق على غرار الفعالية، المساواة، والشفافية والمسؤولية.

متطلبات القدرة على التنافس: فقد اعتبر ولمدة طويلة أن المرافق العمومية غير معنية بقواعد الإنتاجية والمنافسة لكن المتفق عليه اليوم في ظل الإطار الجديد لوضع السوق الداخلية والخارجية هو أن المنافسة الاقتصادية مرتبطة بالمنافسة 2.

[1] - ضريفي نادية: **تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2008، ص 72.

[2]- نفس المرجع السابق، ص 73.

الإدارة الالكترونية كأساس للإصلاح البيروقراطي*:

يرى جاك شوفالي بأن : "الأهداف التي تطمح إليها المؤسسات العمومية لا تشبه تلك التي ترمي إليها المؤسسات الخاصة "، فمنطق العمليات يختلف حيث في الوقت الذي تبحث فيه المؤسسة الخاصة عن الترويج لمصالحها الخاصة (مصالح شخصية لأفرادها أو مصالح جماعية) فإن المؤسسات العمومية تسعى إلى إشباع حاجيات جماعية، ويتابع ليقول: " إن هذه الغاية تبرر تطبيق قواعد قضائية بالنسبة للقانون العام ".

يجب أن يتميز النظام العمومي بقدرته على منح المستعمل مجموعة من الضمانات وشروط الحماية، فللمستعمل بعض الحقوق لدى المؤسسات الخاضعة لنظام خاص، ويجب أن يكون لديه الإمكانيات اللازمة لتحقيقها عمليا فإن النشاطات الخاضعة للخدمة العمومية يجب أن تراعي القواعد التالية:

استمرار الخدمات.

التغير أو التلاؤم اللازمين للتحسين المستمر للخدمات التي يجب أن تواكب نمو الاحتياجات والتطور التكنولوجي.

* البيروقراطية هي ترجمة لكلمة « Bureaucracy » وهي تنقسم إلى قسمين « Bureau » ، وتعني " المكتب" و « Cracy » ، وتعني " الحكم أو السلطة"، وبالتالي فإن البيروقراطية تعني "حكم أو سلطة المكتب "، وللبيروقراطية معنيين، الأول **إيجابي**: وهو المعنى الذي تبناه الألماني ماكس فيبر، والذي بموجبه تعرف البيروقراطية على أنها النموذج المثالي للتنظيم، والذي يقوم على أساس من التقسيم الإداري والعمل المكتبي، أما المعنى الثاني فيتسم **بالسلبية**: حيث يعتبر البيروقراطية مصدرا للروتين والجمود وتعقيد الإجراءات وصعوبة التعامل مع المواطنين، ونحن في دراستنا هذه تبنينا المعنى السلبي للبيروقراطية.

العدل والإنصاف بين المواطنين في تقديم الخدمات1.

وبالتالي فإن إصلاح الخدمة العمومية يتألف من تغييرات محدَثة على مستوى الهيئات والمؤسسات القائمة على تقديم هذه الخدمة وكذا طرق عملها، بهدف إدارتها على نحو أفضل، ويكون ذلك باستعمال آليات لتحسين الأداء الإداري بشكل عام، سواء فيما خص وضع السياسات أو بناء هياكل مؤسساتية قوية وتطبيق اللامركزية، أو توزيع الصلاحيات وإدارة الموارد البشرية، إضافة إلى استعمال أنظمة الاتصالات والمعلومات2.

ومع إدخال مفهوم الإدارة الإلكترونية كآلية لتقديم الخدمة العمومية أصبحت تقدم تحسينات هامة على شكل تلك الخدمات بما ينتج عنه تطوير المهام والأنشطة المقدمة من طرف المنظمات الخدمية الحكومية، وبذلك عمدت العديد من التجارب الحكومية إلى تطبيق الخدمات العامة الالكترونية،هدف تحقيق مفاهيم تمثل في مضامينها مرتكزات للحكم الراشد هي الشفافية الرقابة، المحاسبة، روح المسؤولية، دولة الحق والقانون، سرعة الاستجابة للخدمات العامة3.

ذلك أن إدخال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والحاسب الآلي يعتبر ثورة حقيقية في عالم الإدارة، والتي مفادها تحويل الأعمال والخدمات الإدارية التقليدية إلى أعمال وخدمات إلكترونية، وهو ما أدى إلى ظهور إدارة إلكترونية تعمل عمى حماية الكيان الإداري والارتقاء بأدائه،حيث تواجه هذه الإدارات العديد من التحديات من بينيا الجودة في تحسين الخدمة العمومية المقدمة للمواطنين، وتحقيق الأهداف المطلوبة من الموظف والمؤسسة ككل.

[1] - نور الهدى بوزقاو: **التسيير المالي للمؤسسات السمعية البصرية العمومية: دراسة حالة للمؤسسة العمومية للتلفزيون الجزائري (2000-2010)**، رسالة ماجستير في علوم الإعلام والاتصال، جامعة الجزائر 03، 2011، ص 21 .

[2] - **دليل المستخدمين لقياس أداء الإدارة العامة**، منشور صادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الطبعة الأولى، يونيو 2009، ص 03، متاح على الموقع www.undp.org ، شوهد بتاريخ 2018/08/01، على الساعة: 12:48 زوالا.

[3]- العربي بوعمامة، رقاد حليمة: **الاتصال العمومي والإدارة الإلكترونية: رهانات ترشيد الخدمة العمومية**، مرجع سابق، ص 40.

مدخل إلى الإدارة الالكترونية:

لقد أدى التطور السريع لتقنية المعلومات والاتصالات إلى بروز نموذج جديد من الإدارة في ظل التنافس والتحدي المتزايد أمام الإدارات البيروقراطية، كي تحسن من مستوى أعماليا وجودة خدماتها، وهو ما اصطلح عمى تسميته بالإدارة الرقمية، أو الإدارة الحكومية الإلكترونية أو الإدارة الإلكترونية، بذاك فإن ظهور الإدارة الإلكترونية جاء بع التطور النوعي السريع للتجارة الإلكترونية والأعمال الالكترونية وانتشار شبكة الانترنت.

في حين ترى بعض الدراسات أن الاهتمام بالإدارة الإلكترونية ظهر مع بداية اهتمام الحكومات وتوجهها نحو تحقيق شفافية التعامل وتعميق استخدام التكنولوجيا الرقمية لخدمة أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

وبالتالي فالإدارة الإلكترونية هي أحد مفاهيم الثورة الرقمية التي تقودنا إلى عصر المعرفة، كما أن الطبيعة التحويلية القوية لهذه التكنولوجيات أصبح لها تأثير عميق على الطريقة التي يتعامل بها الناس ويتبادلون العلاقات الاجتماعية ويتواصلون في شتى بقاع العالم 1.

- مفهوم الإدارة الالكترونية:

يعتبر مصطلح الإدارة الإلكترونية من المصطلحات العلمية المستحدثة، وبالرغم من حداثة هذا المصطلح وفق ما تشير إليه أدبيات الفكر الإداري المعاصر، إلا أن هناك العديد من التعاريف التي قدمت لهذا المصطلح، حيث عرفت الإدارة الالكترونية على أنها: "استخدام الوسائل والتقنيات الالكترونية بكل ما تقتضيه الممارسة أو التنظيم أو الإجراءات أو التجارة أو الإعلان "2.

[1] - عشور عبد الكريم : **دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر**، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة قسنطينة، 2010، ص 12.

[2] - محمد محمود الطعامنة، طارق شريف العلوش: **الحكومة الالكترونية وتطبيقاتها في الوطن العربي**، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الأردن، 2004 ، ص 10-11.

وانطلاقا مما تضفيه تطبيقات الإدارة الالكترونية على الأجهزة البيروقراطية الحكومية، وخاصة منها الخدمية توجهت تعريفات للإدارة الالكترونية حاولت ربطها بالخدمة العمومية المعقلنة، وذلك باعتبارها تمثل تحولا أساسيا في مفهوم الوظيفة العامة، بحيث ترسخ قيم الخدمة العمومية ويصبح جمهور المستفيدين من الخدمة محور اهتمام مؤسسات الدولة، كما يتعدى مفهومها هدف التمييز في تقديم الخدمة إلى التواصل مع الجمهور بالمعلومات وتعزيز دوره في المشاركة، والرقابة من خلال تطوير علاقات اتصال أفضل بين المواطن والدولة1.

وقد عرفت الإدارة الإلكترونية وبمفهومها العام بأنها: " تحويل الأعمال والخدمات الإدارية التقليدية (أي الإجراءات الطويلة والمعقدة باستخدام الورق)، إلى أعمال وخدمات الكترونية تنفذ بسرعة ودقة متناهية، وبعبارة أخرى هي استخدام الحاسوب الآلي وشبكاته في تنفيذ الأعمال الإدارية وتقديم الخدمات بشكل واسع ومكثف " 2 .

كما تعرف أيضا على أنها: " مقدرة الحكومة على تحسين الخدمات التي تقدمها إلى المواطن من خلال استخدام التكنولوجيا "3.

في حين من يقدم تعريفا للإدارة الالكترونية انطلاقا من محاولة التمييز بينها وبعض المصطلحات المرادفة لها مثل الحكومة الالكترونية والأعمال الالكترونية، من خلال تعريفها باعتبارها منظومة متكاملة، وبنية وظيفية وتقنية مفتوحة بأنها " إطار يشمل كل من الأعمال الالكترونية للدلالة على الإدارة الالكترونية للأعمال، والحكومة الالكترونية للدلالة على الإدارة الالكترونية العامة أو الإدارة الالكترونية لأعمال الحكومة الموجهة للمواطنين، أو الموجهة للأعمال، أو الموجهة لمؤسسات ودوائر الحكومة المختلفة "4.

---

[1]- سعيد بن معلا العمري: **المتطلبات الإدارية والأمنية لتطبيق الإدارة الالكترونية: دراسة مسحية على المؤسسة العامة للموانئ**، رسالة ماجستير غير منشورة ،أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض،2003، ص 15.

[2] -سليمة غزلان: **علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري**، أطروحة دكتوراه في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق، الجزائر، 2010، ص 173.

[3] - عمار بوحوش: **نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين**، دار الغرب الإسلامي، بيروت، 2006، ص 182.

[4] - ياسين سعد غالب: **الإدارة الالكترونية وآفاق تطبيقاتها العربية**، معهد الإدارة العامة، الرياض، 2005، ص 21.

- **مبادئ الإدارة الالكترونية الحكومية:**

يرتكز مفهوم الإدارة الالكترونية على العديد من المبادئ والأهداف، والتي سيتم تناولها في الآتي :

تقديم أحسن الخدمات للمواطنين: وهذا الاهتمام بخدمة المواطن يتطلب خلق بيئة عمل فيها تنوع من المهارات والكفاءات المهيأة مهنيا لاستخدام التكنولوجيا الحديثة،بشكل يسمح بالتعرف على كل مشكلة يتم تشخيصها، وضرورة انتقاء المعلومات حول جوهر الموضوع والقيام بتحليلات دقيقة وصادقة للمعلومات المتوفرة، مع تحديد نقاط القوة والضعف، واستخلاص النتائج،واقتراح الحلول المناسبة لكل مشكلة.

التركيز على النتائج: حيث ينصب اهتمام الحكومة الالكترونية الإدارة العامة الالكترونية (على تحويل الأفكار إلى نتائج مجسدة في أرض الواقع، وأن تحقق فوائد للجمهور تتمثل في تخفيف العبء عن المواطنين من حيث الجهد، والمال والوقت،وتوفير خدمة مستمرة على مدار الساعة) دفعا لفواتير عن طريق بطاقات الائتمان بدون التنقل إلى مراكز الهاتف،الغاز،لتسديد الرسوم،والفواتير المطلوبة.

سهولة الاستعمال والإتاحة للجميع: أي إتاحة تقنيات الحكومة الالكترونية للجميع في المنازل والعمل والمدارس والمكتبات لكي يتمكن كل مواطن من التواصل.

تخفيض التكاليف: يعني أن الاستثمار في تكنولوجيا المعلومات، وتعدد المتنافسين على تقديم الخدمات بأسعار زهيدة يؤدي إلى تخفيض التكاليف.

التغير المستمر : وهو مبدأ أساسي في الإدارة الالكترونية،بحكم أنها تسعى بانتظام لتحسين وإثراء ما هو موجود، ورفع مستوى الأداء سواء بقصد كسب رضا الزبائن، أو بقصد التفوق في التنافس 1.

[1] - عمار بوحوش: **نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين**، مرجع سابق، ص 189.

بالإضافة إلى تقليص الإجراءات الإدارية، فمع توفر المعلومات بشكلها الرقمي تتقلص الأعمال الورقية وتعبئة البيانات يدويا، وزيادة دقة البيانات فالثقة بصحة البيانات المتبادلة التي أعيد استخدامها ستكون مرتفعة وسيغيب القلق من عدم دقة المعلومات أو الأخطاء الناجمة عن الإدخال اليدوي.

وبالتالي تعتبر إدارة الحكومة الإلكترونية تحولا أساسيا في مفهوم الخدمة العامة، بما يرسخ قيم الخدمة العامة، ويصبح الجمهور المستفيد من الخدمة محور اهتمام مؤسسات الدولة، ويزيد مفهومها عن مجرد التميز في أداء الخدمات العامة، إلى خلق التواصل مع الجمهور عن طريق المعلومات، وتعزيز دوره في المشاركة، والرقابة، كما تتضمن تعديلات هيكلية في البناء التنظيمي للإدارة[1].

ومن ثم فالإدارة الالكترونية تعمل على تحويل الأيدي العاملة الزائدة عن الحاجة، إلى أيادي عاملة لها دور أساسي في تنفيذ مشاريع الإدارة، عن طريق إعادة التأهيل لمواكبة التطورات الجديدة التي طرأت على المؤسسة، والاستغناء على الموظفين غير الأكفاء، وغير القادرين على التكيف مع الوضع الجديد، وتقليل معوقات اتخاذ القرار، عن طريق توفير البيانات، وربطها بدوائر صنع القرار.

---

[1] - بدر بن محمد المالك: **الأبعاد الإدارية والأمنية لتطبيقات الإدارة الالكترونية في المصارف السعودية: دراسة مسحية**، رسالة ماجستير في العلوم الإدارية، قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2007، ص 13.

أهداف الإدارة الالكترونية:

تعمل أغلب مبادرات الإدارة الالكترونية على تحقيق انتقال، وتحول جذري من الأساليب الإدارية التقليدية، إلى العمل الإلكتروني، لتجسيد عدد من الأهداف العامة نوجزها في الآتي:

محاولة إعادة هيكلة الإدارات العمومية التقليدية لتحسين الأداء المتمثل في كسب الوقت وتقليل التكلفة لإنجاز المعاملات وفق تطور مفهوم الإدارة الالكترونية.

إعادة النظر في الموارد البشرية المتاحة للإدارات العمومية .

تحسين جودة أداء العمل الإداري باستخدام أساليب إلكترونية تتسم بالكفاءة والفعالية والسرعة .

تخفيض حدة الجهاز البيروقراطي وتعقيداته، إذ لا حاجة إلى تضخم المستويات الإدارية وتعددها.

التحول نحو الخدمة العامة المعقلنة عن طريق تطوير الإدارة العامة، بالآليات التقنية الحديثة1.

كما أن هناك أهداف أخرى كثيرة نذكر منها:

خلق الفاعلية في الإدارة وتحسين مستوى العمليات الإدارية باستعمال التقنيات الحديثة.

تخفيف الأعباء على المواطنين وتخفيض الجهد المطلوب لإنهاء المعاملات.

تبسيط واختصار الإجراءات الإدارية وتقليل كلفتها وإعطاء خدمة أكثر جودة 2.

---

[1]- الشريف بوفاس: **الإدارة الالكترونية كإستراتيجية فعالة لتحسين الخدمة العمومية في الجزائر: الواقع والمأمول**، مداخلة مقدمة في الملتقى الوطني حول الأداة الالكترونية في التسيير الحضاري، معهد تسيير التقنيات الحضرية، جامعة قسنطينة 3 ، فيفري 2016، ص 06.

[2] - حماد مختار: **تأثير الإدارة الكترونية على إدارة المرفق العام وتطبيقاته في الدول العربية**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي، جامعة الجزائر3، 2007، ص 17.

فقد أصبحت الإدارة بمفهومها التقليدي القائم على الهرمية والتقسيم القائم على التخطيط، وأوامر في الأعلى لم تعد لازمة وضرورية، وكذلك أصبح لا يوجد ضرورة لوجود مدير وعاملين يشرف عليهم، فقد أصبح الشخص يعتمد على إدارة الذات وليس على إدارة الغير، كما أنه أصبح لا يوجد حاجة للرجوع إلى المدير للحصول على المعلومات حيث أصبح يعتمد على الانترنت وقواعد البيانات.

- أهمية تطبيق الإدارة الالكترونية في عصرنة الخدمة العمومية*:

إن إدخال مفهوم الإدارة الإلكترونية كآلية جديدة لتقديم الخدمة العمومية أصبح يقدم تحسينات هامة على شكل تلك الخدمات مما ينتج عنه تطوير المهام والأنشطة المقدمة من طرف الم رافق العمومية، فقد أصبح اليوم استغلال التكنولوجيا في تسيير المرفق العام ضرورة حتمية تفرضه المتغيرات الداخلية والدولية، نظرا للدور الذي يلعبه هذا الأخير في الرقي بالخدمات المقدمة، إذ لا يقصد من وراء اعتماد الإدارة الالكترونية تحقيق نوعية خدمات الإدارة فحسب بل أيضا استمرارية العمل الإداري، وتيسيره، وفعاليته في مواجهة المتعاملين معها.

وبصفة عامة يمكن تلخيص أهمية الإدارة الالكترونية في تبسيط الحياة الإدارية في النقاط التالية:

أنها تمكن المواطنين من أن يكونوا في اتصال دائم بالمرافق العمومية، وهي تشكل أحسن الأدوات لتعزيز مبادئ الإدارة، وتطبيق مناهجها. ومن جهة أخرى فالإدارة الالكترونية تمكن الإدارة من معالجة بعض الملفات الإدارية من دون حضور المعنيين بها.

* العصرنة الإدارية أو التحديث الإداري La modernisation administrative: هو عملية تهدف إلى تطوير أو تغيير الأدوات التقنية والنظم بحيث يتم الانتقال من وضع إداري إلى وضع إداري أفضل من حيث تلاؤمه مع التقنيات والأساليب التقنية الحديثة وبما يحقق أكثر كفاءة وفعالية في ممارسة العمليات وتسهيلها.

إذا كانت الإدارة تعبر عن احتياجات المرتفقين وبالتالي وسيلة لخدمتهم، فإن تحسين آلياتها ومناهجها بواسطة الإدارة الالكترونية هو ضمان لمصلحتهم وعلى رأسها سرعة تحقيق الخدمة المقدمة.

التقليل قدر الإمكان من الوثائق ومتطلبات الحصول على الخدمة العمومية، حيث أن كثرة الوثائق الإدارية تعيق العملية التطويرية للإجراءات والحصول على الخدمة العمومية عن بعد وفي أسرع وقت ممكن وبأقل التكاليف.

ترفع من جودة الخدمات العمومية ، وتقزم الظاهرة البيروقراطية وتعقيداتها والتي تعتبر حاجز أمام التغيير في المرافق العمومية وتطوير الخدمات العمومية اتجاه المواطن1.

تحقق الإدارة الالكترونية سرعة إنجاز المعاملات الإدارية وتقديم الخدمات العامة، فهي فضاء لخدمة مصالح المواطنين بطريقة الكترونية تمتاز بالمرونة والوضوح، وتعميق مفهوم الشفافية للبعد عن المحسوبية.

. كما تعتبر الإدارة الالكترونية منفذ للولوج بكل بساطة للإدارة، ووضوح أكثر للوثائق من حيث صياغتها وقراءتها، بالإضافة إلى أنها تلغي جانب كبير من العلاقة الضارة بين الإدارة ومواطنيها، فتخفيف الشكليات يحد من سوء العلاقة بين الإدارة ومواطنيها من حيث تقديم الخدمات، والمواطن مبدئيا له نظرة سيئة في تعامله وعلاقته مع الإدارة أيا كان شكلها بسبب تصرفاتها الإكراهية ، المتسلطة والمدعمة.

إن الإدارة الالكترونية تساهم في تحديد دقيق وواضح للإجراءات الإدارية وتعمل على أن لا تكون هذه الأخيرة مبهمة2.

[1] - سليمة غزلان: **علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري**، مرجع سابق، ص ص 175-176.

[2]- حماد مختار: **تأثير الإدارة الكترونية على إدارة المرفق العام وتطبيقاته في الدول العربية**، مرجع سابق، ص 60.

إن ترشيد الخدمة العمومية، يدفع إلى ضرورة اعتماد مبدأ عمل مراكز خدمة المواطن " الذي يبنى على وجود مراكز قادرة على الاتصال بكافة إدارات الدولة، تستطيع بالنيابة على المواطن متابعة كافة معاملاته، بما في تلك المعاملات التي تتم عبر أكثر من إدارة واحدة، حيث لا يضطر . المواطن إلى الانتقال من إدارة إلى أخرى لمتابعة معاملاته " 1.

معوقات تطبيق الإدارة الالكترونية:

يجابه تطبيق الإدارة الالكترونية تحديات مختلفة تتباين من نموذج إلى آخر، تبعا لنوع البيئة التي تعمل في محيطها كل مبادرة ، وعموما يمكن التطرق إلى بعض التحديات التي تكاد تعترض أغلب برامج الإدارة الالكترونية فيما يلي :

أولا: المعوقات الإدارية: تتجه بعض الدراسات إلى تحديد ومحاولة حصر المعوقات الإدارية في تطبيق

الإدارة الالكترونية، وترجعها إلى الأسباب الآتية:

ضعف التخطيط والتنسيق على مستوى الإدارة العليا لبرامج الإدارة الالكترونية.

عدم القيام بالتغيرات التنظيمية المطلوبة لإدخال الإدارة الالكترونية، من إضافة أو دمج بعض الإدارات، أو التقسيمات، وتحديد السلطات والعلاقات بين الإدارات، وتدفق العمل بينها.

غياب الرؤية الإستراتيجية الواضحة بشان استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بما يخدم التحول نحو منظمات المستقبل الالكترونية.

[1] - عشور عبد الكريم : دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، مرجع سابق، ص65.

المستويات الإدارية والتنظيمية واعتمادها على أساليب تقليدية، ومحاولة التمسك بمبادئ الإدارة التقليدية.

مقاومة التغيير في المنظمات، والمؤسسات الوطنية من طرف العاملين التي تبرز ضد تطبيق التقنيات الحديثة خوفا على مناصبهم، ومستقبلهم الوظيفي 1.

ثانيا: المعوقات السياسية والقانونية: تشمل هذه المعوقات ما يلي:

غياب الإرادة السياسية الفاعلة، والداعمة لإحداث نقلة نوعية في التحول نحو الإدارات الالكترونية، وتقديم الدعم السياسي اللازم لإقناع الجهات الإدارية بضرورة تطبيق التكنولوجيا الحديثة ومواكبة العصر الرقمي.

غياب هيئات على مستويات عليا في الأجهزة الحكومية تتبادل تشاور سياسي، وتنظر في تقارير اللجان المكلفة بتقويم برامج التحول الالكتروني، لاتخاذ القرارات اللازمة لرفع مؤشر الجاهزية الالكترونية وترقيته.

عدم وجود بيئة عمل الكترونية محمية وفق أطر قانونية، تحدد شروط التعامل الالكتروني مثل غياب تشريعات قانونية تحرم اختراق، وتخريب برامج الإدارة الالكترونية، وتحدد عقوبات رادعة لمرتكبيها.

إضافة إلى الإشكالات التي تطرح في ظل التحول نحو شكل التوقيع الالكتروني وحجية الإثبات في المراسلات الالكترونية، وصعوبة معرفة المتعاملين عبر الشبكات، في ظل غياب تشريع قانوني يؤدي إلى التحقق من هوية العميل، وكل ما يتعلق بعنصر الخصوصية، والسرية في التعاملات الالكترونية 2.

---

[1] - حمد قبلان آل فطيح: **دور الإدارة الالكترونية في التطوير التنظيمي بالأجهزة الأمنية: دراسة مسحية على ضباط شرطة المنطقة الشرقية**، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، 2008، ص 42-43.

[2] - حمد قبلان آل فطيح: مرجع السابق، ص 44.

ثالثا: المعوقات المالية والتقنية: حيث تتمحور حول:

ارتفاع تكاليف تجهيز البنى التحتية للإدارة الالكترونية، وهو ما يحد من تقدم مشاريع التحول الالكتروني.

قلة الموارد المالية لتقديم برامج تدريبية، والاستعانة بخبرات معلوماتية في ميدان تكنولوجيا المعلومات ذلك كفاءة عالية.

ضعف الموارد المالية المخصصة لمشاريع الإدارة الالكترونية، ومشكل الصيانة التقنية لبرامج الإدارة الالكترونية.

صعوبة الوصول المتكافئ لخدمات شبكة الانترنت، نتيجة ارتفاع تكاليف الاستخدام لدى الكثير من الأفراد.

معوقات فنية تتعلق بتكنولوجيا المعلومات على مستويات عديدة.

رابعا: المعوقات البشرية: ويمكن تحديدها في الآتي:

الأمية الالكترونية لدى العديد من شعوب الدول النامية، وصعوبة التواصل عبر التقنية الحديثة.

غياب الدورات التكوينية، ورسكلة موظفي الإدارة، والأجهزة التنظيمية في ظل التحول للإدارة الالكترونية.

الفقر وانخفاض الدخل الفردي، أدى إلى صعوبة التواصل عبر شبكات الإدارة الالكترونية.

تزايد الفوارق الاجتماعية بين فئات المجتمع وانقسامه (فئات تمتلك أجهزة حاسوبية ومعدات وأخرى تفتقدها)، أدى إلى ازدياد حدة التفرق، و أضعف مشاريع الإدارة الالكترونية.

إشكالات البطالة التي يمكن أن تنجم عن تطبيق الإدارة الالكترونية، وحلول الآلة محل الإنسان، هذا الأخير الذي يرفض ويقاوم التحول الالكتروني خوفا عن امتيازاته ومنصبه[1].

[1] - عشور عبد الكريم : دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، مرجع سابق، ص39.

خامسا: المهددات الأمنية:

تتمثل هذه المهددات في التخوف من التقنية وعدم الاقتناع بالتعاملات الالكترونية، خوفا عن ما يمكن أن تؤديه من مساس وتهديد لعنصري الأمن والخصوصية في الخدمات الحكومية، ويمثل فقدان الإحساس بالأمان تجاه الكثير من المعاملات الالكترونية، مثل التحويلات الالكترونية والتعاملات المالية عن طريق بطاقات الائتمان، أحد المعوقات الأمنية التي تواجه تطبيق الإدارة الالكترونية، حيث من مظاهر أمن المعلومات بقاء المعلومات وعدم حذفها أو تدميرها 1.

وجدير بالذكر أن تحقيق الأمن المعلوماتي يرتكز على ثلاث عناصر أساسية هي:

العنصر المادي: من خلال توفير الحماية المادية لنظم المعلومات.

العنصر التقني: باستخدام التقنيات الحديثة في دعم وحماية أمن المعلومات.

العنصر البشري: بالعمل على تنمية مهارات، ورفع قدرات، وخبرات العاملين في هذا المجال.

لكن الإشكال الذي يحتاج إلى نقاش هو كيف يمكن تحقيق التنسيق، والانسجام بين هذه العناصر، في ظل التباين بين محددات كل عنصر منها، خاصة أمام مشكل الفجوة الرقمية، وضعف مؤشرات الجاهزية، وتباين مستوى التقدم التقني بين دول متقدمة وأخرى نامية 2.

---

[1] - بدر بن محمد المالك: **الأبعاد الإدارية والأمنية لتطبيقات الإدارة الالكترونية في المصارف السعودية: دراسة مسحية**، مرجع سابق، ص 43.

[2] - منصور بن سعد القحطاني : **مهددات الأمن المعلوماتي وسبل مواجهتها: دراسة مسحية على منسوبي مركز الحاسب الآلي بالقوات البحرية الملكية السعودية بالرياض**، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2008، ص 13.

في الأخير يمكن القول أن مفهوم الارتقاء بمستوى الخدمات المقدمة للأفراد يأخذ معاني وأبعاد جديدة، تبعا للتطورات السياسية والاقتصادية العالمية والمحلية، ففي ظل الحكم الراشد أصبح الاهتمام بالغا بمفهوم ترشيد الخدمة العمومية، التي تترجم سياسة الإدارة العامة، وتفاعلاتها في إطار إقامة حكم راشد على مستوى منظمات ومؤسسات الخدمة العمومية، وما أصبح يعرف بالخدمات العامة الالكترونية، التي يطرحها بديل الإدارة الالكترونية، كآلية أثبتت الدراسات العلمية نجاعتها في خلق نمط جديد من الخدمات العمومية، يدعم عناصر النزاهة، الشفافية، العدالة، سرعة الاستجابة لحاجيات الأفراد، والاهتمام بالمواطن الذي يمثل محور التنمية المحلية، وتفعيل مبدأ التوجه بالعميل داخل مراكز ومؤسسات الخدمة العمومية.

الخاتمة:

لكي تتطور الإدارة العمومية كمجال عملي مرتبط بالجمهور بشكل عام، فينبغي العمل على تحسينها، وتخليصها من الترهلات الروتينية، والتعقيدات البيروقراطية التي تعرقل مسيرة تقديمها للخدمات بشكل مناسب وفي الوقت المناسب أيضاً، من خلال الاهتمام بتطوير العنصر البشري من خلال تقديم الدورات التدريبية على سبل تقديم الخدمات في العصر الحديث، والتدريب كذلك على استخدام التكنولوجيا لهذا الغرض، مع الاهتمام كذلك بسن قوانين جديدة تنظم العمل بداخل الهياكل الإدارية الحكومية و تطوير الموجود منها بالفعل، بشكل يتناسب مع طبيعة العصر التكنولوجي سريع الإيقاع الذي تعيشه البشرية حالياً، مع الاهتمام بوجود منظومة للتقييم المستمر للأداء في تلك المؤسسات، مع الاستبدال لثقافة العمل الحكومي بشكله المعهود و غرس ثقافة أخرى مختلفة و متميزة و تهتم بالتطوير المستمر للخدمات وربطها بمنظومة حوافز لتشجيع المجتهدين و أصحاب التجارب المتميزة والاهتمام بالدراسات التي تعمل على تقديم الحلول المناسبة لما تواجهه النظم الإدارية من مشكلات و معوقات، حتى تحقق الأجهزة الإدارية أفضل ما يمكنها تحقيقه من أهداف تم إنشاؤها من أجلها، و لا تكون بمثابة عبء على كاهل الدولة والمجتمع أيضاً.

وتمثل الإدارة الإلكترونية مرحلة حاسمة في الانتقال نحو الخدمات العامة الإلكترونية، والتحول من الاتصال المباشر للمواطنين مع مؤسسات الخدمة العامة، إلى التواصل الافتراضي عبر الشبكات الإلكترونية المختلفة، وتنطلق من الاستخدام الأمثل لمختلف الأجهزة، والمعدات، و برامج تكنولوجيا المعلومات والاتصال ، لتقدم حلولا للتعقيدات والمشاكل البيروقراطية التي تعترض الإدارة العمومية في شكلها التقليدي .

إن نوعية الإدارة في ظل التحولات الإلكترونية والرقمية قد بدأت تتشكل، بإعادة هيكلة شاملة لمفاهيم البنى التنظيمية، والمؤسسية، النظم المالية، والإدارية، والسلوكية، والتقنية، نحو غاية الارتقاء بفعالية الإدارة في كافة جوانبها، وأبعادها الكمية ، والنوعية ومعايير الكلفة والتوقيت، والرضا العام للمستهلكين والعاملين والمستثمرين.

لقد أصبح من الضروري على كل الحكومات، الدخول في مرحلة تطبيق الإدارة الإلكترونية، والانطلاق مما تتيحه تكنولوجيا الاتصال والمعلومات كأداة لترقية أنشطة ومهام مؤسسات الخدمة العمومية، وتساهم بصورة واضحة في تجسيد إصلاحات الخدمات المقدمة للمواطنين، و ترفع من مستوى رقابة الفرد على كل ما تؤديه المنظمات العامة من خدمات، بما يتيح درجة عالية من الجودة على وظائفها ،والتي في مقدمتها تقديم الخدمات العمومية .

بذلك مثلت الإدارة الالكترونية مطلبا هاما تفرضه التحولات الالكترونية، وتنتهجه برامج الإصلاح الإداري، كمرحلة ضرورية في ظل العصر الرقمي ، والانفتاح على المجتمعات العالمية والتفاعل الإنساني، وهو ما يقتضيه التطوير الحقيقي لمؤسسات الخدمة العمومية، الرامي إلى القضاء على التحديات البيروقراطية، وتسهل مهمة طالبي الخدمات العمومية، فالخدمات العامة الالكترونية نسق خدمي بديل، يكرس الرقابة والشفافية ، ويمنع المحاباة، والرشوة والمحسوبية، خاصة إذا كان التعامل يتم بشكل افتراضي وفق مقولة اتصل ولا تتنقل، وهو ما جعل الإدارة الالكترونية تمثل الخيار التنظيمي الأول لجميع مؤسسات الخدمة العامة، ولا سبيل لترشيد الخدمات إلا بالتحول للنموذج الالكتروني الخدمي منها، لما تمنحه من امتيازات وتسهيلات، ولما تضفيه من قيم الخدمة العامة المعقلنة.

في الأخير يمكن القول بأن تطبيق الإدارة الالكترونية كآلية لترشيد الخدمة العمومية، يمثل إستراتيجية محورية يمكنها إضفاء نتائج ايجابية على عمل الأجهزة الإدارية الحكومية، ويحقق مقدار من المصداقية في عمل منظمات الخدمة العمومية، فالتوجه نحو نشر المعلومات الضرورية أمام طالب الخدمة المدنية كالإعلان عن التوظيف، توفير البيانات الأساسية للخدمات، وإيجاد منافذ للخدمة العمومية بمختلف أنواعها صحية، تعليمية، تجارية، من شانه أن يحقق رضى المواطن على نوعية الخدمات التي يطلبها، كما يقضي على عنصر الشك لدى المواطن، و يقلل من حدة العلاقة الصراعية بينه وبين مؤسسات الخدمة العمومية، عن طريق خلق مؤسسات عامة تتصف بالفعالية والكفاءة، وتستجيب لاحتياجات المواطنين ، وتضمن المساواة في الحصول على خدمات عالية المستوى .

قائمة المراجع:

أولا: الكتب:

باللغة العربية:

الخفاجي نعمة عباس ، الهيتي صلاح الدين: تحليل أسس الإدارة العامة: منظور معاصر، دار اليازوري للنشر، الأردن، 2009.

العريفه سامر حسين: الإدارة العامة والإدارة الخاصة، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الجامعة اللبنانية، 2013.

الطعامنة محمد محمود ، العلوش طارق شريف: الحكومة الالكترونية وتطبيقاتها في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الأردن، 2004.

برانيس عبد القادر: تسويق الخدمات والخدمات العمومية، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2014.

بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، دار العلوم للنشر، الجزائر، 2004.

بوحوش عمار: الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، الطبعة الثانية ،دار البصائر، الجزائر، 2008.

بوحوش عمار: نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، دار الغرب الإسلامي، بيروت، 2006.

حجازي المرسي سيد: اقتصاديات المشروعات العامة: النظرية والتطبيق، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2004.

درة عمر محمد : مدخل إلى الإدارة، ايبلا للعلوم السياحية والفندقية، حلب، 2009.

عبد الحميد عبد المطلب: التمويل المحلي، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001.

عقيلي عمر وصفي: فلسفة الإدارة، منشورات جامعة حلب، سوريا، 1998.

غالب سعد ياسين: الإدارة الالكترونية وآفاق تطبيقاتها العربية، معهد الإدارة العامة، الرياض، 2005.

لعويسات جمال الدين: مبادئ الإدارة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.

المراجع باللغة الأجنبية:

BARTOLI Annie: management dans les organisions publiques, Dunod, 3ème édition, Paris, France, 2009.

CHAPUS René: Droit Administratif Général, Tome I, 15éme édition, édition Montchrestien, Paris, 2001.

SILICANI Jean-Ludovic: la situation du service public et de la fonction publique en France, France, sans date.

ثانيا: المجلات العلمية:

بوعمامة العربي ، رقاد حليمة: الاتصال العمومي والإدارة الإلكترونية: رهانات ترشيد الخدمة العمومية، مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية، جامعة الوادي، العدد 19 ، ديسمبر 2014.

ثالثا: أطروحات الدكتوراه والماجستير:

أسابع صباح: التنظيم البيروقراطي والكفاءة الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2007.

الحلبي نهى سعد: تأثير أخلاقيات الخدمة العامة على تمكين العاملين: دراسة تطبيقية على المستشفيات العامة في محافظة دمشق، مذكرة ماجستير في إدارة الأعمال، قسم إدارة الأعمال، جامعة دمشق، 2009.

العمري سعيد بن معلا: المتطلبات الإدارية والأمنية لتطبيق الإدارة الالكترونية: دراسة مسحية على المؤسسة العامة للموانئ، رسالة ماجستير غير منشورة ،أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض،2003.

آل فطيح حمد قبلان: دور الإدارة الالكترونية في التطوير التنظيمي بالأجهزة الأمنية: دراسة مسحية على ضباط شرطة المنطقة الشرقية، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، 2008.

القحطاني منصور ، بن سعد : مهددات الأمن المعلوماتي وسبل مواجهتها: دراسة مسحية على منسوبي مركز الحاسب الآلي بالقوات البحرية الملكية السعودية بالرياض، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2008.

المالك بدر بن محمد: الأبعاد الإدارية والأمنية لتطبيقات الإدارة الالكترونية في المصارف السعودية: دراسة مسحية، رسالة ماجستير في العلوم الإدارية، قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2007.

بوزقاو نور الهدى: التسيير المالي للمؤسسات السمعية البصرية العمومية: دراسة حالة للمؤسسة العمومية للتلفزيون الجزائري (2000-2010)، رسالة ماجستير في علوم الإعلام والاتصال، جامعة الجزائر 03، 2011.

بن عيسى ليلى: أهمية التسيير العمومي: دراسة حالة، دراسة غير منشورة، جامعة بسكرة، 2005.

تيشات سلوى : آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية: نيوزلندا، فرنسا، والولايات المتحدة الأمريكية، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، تخصص: تسيير المنظمات، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، الجزائر، 2015.

حماد مختار: تأثير الإدارة الكترونية على إدارة المرفق العام وتطبيقاته في الدول العربية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي، جامعة الجزائر3، 2007.

شرفي بن يوسف: إصلاح الخدمة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2015.

ضريفي نادية: تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2008.

عشور عبد الكريم : دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة قسنطينة، 2010.

غزلان سليمة: علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق، الجزائر، 2010.

رابعا: المؤتمرات العلمية:

بوفاس الشريف: الإدارة الالكترونية كإستراتيجية فعالة لتحسين الخدمة العمومية في الجزائر : الواقع والمأمول، مداخلة مقدمة في الملتقى الوطني حول الأداة الالكترونية في التسيير الحضاري، معهد تسيير التقنيات الحضرية، جامعة قسنطينة 3 ، فيفري 2016.

خامسا: الويبوغرافيا:

دليل المستخدمين لقياس أداء الإدارة العامة، منشور صادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الطبعة الأولى، يونيو 2009، ص 03، متاح على الموقع www.undp.org ، شوهد بتاريخ 2018/08/01، على الساعة: 12:48 زوالا.



الفصل الثالث:

المرافق العمومية وتقديم الخدمات العامة: أية علاقة.



النظام القانوني لتفويضات المرفق العام طبقا لقانوني الصفقات العمومية و البلدية

أ- ســــوريـــه ديـــش- جامعة ابن خلدون تيارت



مقدمة :

إن الوصول إلى الاستقرار الاجتماعي والمؤسساتي، وتوفير الخدمات العمومية، هو هدف الدولة والجماعات المحلية لتوفير شروط الرفاهة الاجتماعية، وتلبية حاجات المواطنين الاجتماعية. وذلك أن من المقومات الأساسية بين الدولة والمواطن هو توفير خدمات عمومية للمواطنين المتمتعين بحقوقهم المدنية، السياسية و الاقتصادية .

لعل من بين الطرق المساهمة في تحقيق حاجيات المواطنين في الحياة العمومية ، تفويضات المرفق العام تماشيا مع حاجيات الساكنة .

وذلك بتفويض الدولة أو الجماعات المحلية مرافق عمومية تابعة لها لشخص طبيعي أو معنوي إلى مؤسسات عمومية أو خاصة، لا تنتمي إلى أشخاص القانون العام، مع احتفاظ هذه الأخيرة بصلاحيات مراقبتها، والدفاع عن مصالح المواطنين، حيث أن المرفق العمومي يقع تحت المسئولية الدائمة للدولة، فيمكن تسيير مرافق الجماعات المحلية بأساليب مختلفة كالاستغلال المباشر ، عقد الامتياز ، أسلوب المؤسسة العامة و تسيير المصالح العمومية.

فعند الحديث عن تفويض المرفق العام سنتطرق لا محالة إلى الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، وعلاقتهما بالجماعات المحلية المسيرة لهذا النمط من الأعمال كتوزيع المياه الصالحة للشرب، التطهير، معالجة النفايات المنزلية، الردم، النقل، الأسواق الجوارية، توفير مطاعم مدرسية، قاعات الرياضة، مواقف السيارات، المذابح، أماكن التسلية و غيرها .

بالإضافة إلى أشكال التسيير المدرجة في قانون الصفقات العمومية من امتياز، الإيجار، الوكالة المحفزة، التسيير، و أشكال أخرى من التفويضات بشروط و كيفيات محددة 1 بموجب اتفاقية تبرم بين الطرفين،2 مع احترام المبادئ الأساسية لقانون الصفقات العمومية لاسيما المنافسة، الشفافية، الإشهار،3 بالإضافة إلى مبادئ أخرى تتمثل في الاستمرارية ، المساواة بين المفوضين، و قابلية التكيف مع التطورات الحاصلة .4

ونظرا لأهمية تفويضات المرفق العام فقد تعهد السلطة المفوضة للمفوض له ، إنجاز منشآت و اقتناء الممتلكات الضرورية لتسيير و استغلال المرفق العام،5 وعند انتهاء عقد التفويض تؤول كل الاستثمارات المنجزة و الممتلكات المرفق العام للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام. 6

وتجدر الإشارة أن قانون الصفقات العمومية 15- 247 استحدث تنظيم إجراءات تفويضات المرافق العامة التي تبرمها الأشخاص المعنوية العامة الخاضعة للقانون العام من أجل تفويض تسيير المرفق العام إلى مفوض له من القطاع الخاص بموجب اتفاقية تبرم وفق الإجراءات الخاصة بالصفقات العمومية .

[1]- ينظر المادة 210 من المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 ، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام ، ج.ر المؤرخة في 20 سبتمبر 2015، العدد 50 .

[2] - ينظر المادة 207 من المرسوم الرئاسي 15-247، المرجع السابق .

[3]- ينظر المادة 1/209 من المرسوم الرئاسي 15-247، المرجع السابق.

[4]- ينظر المادة 2/209 من المرسوم الرئاسي 15-247، المرجع السابق.

[5] - ينظر المادة 207 من المرسوم الرئاسي 15-247، المرجع السابق.

[6] - ينظر المادة 208 من المرسوم الرئاسي 15-247، المرجع نفسه .

كما أعلن عن إحداث هيئة وطنية مستقلة تحت عنوان سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام على مستوى الوزير الأول تتولى مهام أهمها إعداد تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ومتابعة تنفيذه، و تصدر بهذه الصفة رأيا موجها للمصالح المتعاقدة وهيئات الرقابة ولجان الصفقات العمومية ولجان التسوية الودية للنزاعات و المتعاملين الاقتصاديين، كما تتولى أيضا إعلام و نشر و تعميم كل الوثائق والمعلومات المتعلقة بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، والمبادرة ببرامج التكوين و ترقيته في مجال الصفقات العمومية، زيادة على تحليل المعطيات المتعلقة بالجانبين الاقتصادي و التقني للطلب العمومي و تقديم توصيات للحكومة، والتدقيق أو تكليف من يقوم بالتدقيق في إجراءات إبرام الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام وتنفيذها بناء على طلب من كل سلطة مختصة، وإقامة علاقات تعاون مع الهيئات الأجنبية والهيئات الدولية المتدخلة في مجال الصفقات العمومية .

إشكالية البحث :

ماهو النظام القانوني لتفويضات المرفق العام ؟

فيما تتمثل أشكال تفويض المرفق العام طبقا لقانون الصفقات العمومية؟

ما هي أساليب تسيير المرفق العام المحلية طبقا لقانون البلدية؟

وما مدى فعالية الأساليب تسيير المرافق العمومية بما يحقق المصلحة و النفع العام للجمهور؟

للإجابة على هذا التساؤلات سيتم التعرض إلى البحث من خلال المحاور التالية :

مفهوم تفويضات المرفق العام

أشكال تفويضات المرفق العام و تسيير المصالح

المبحث الأول : مفهوم تفويضات المرفق العام:

لتسهيل عمليات تفويض المرافق العمومية و تأطيرها من الناحية القاتونية، صدرت قوانين خولت إمكانية تفويض إنشاء أو استغلال و تسيير منشآت بعض المرافق العمومية إلى أشخاص القانون الخاص كإحدى خيارات السياسة الاقتصادية للسلطات العمومية ، تقتضي تمويل البنية الأساسية والمرافق العمومية، و إقحام القطاع الخاص بغية تحسين خدمات المرافق العمومية، تقليص الإنفاق العمومي، واستغلال الكفاءات التي يتمتع بها القطاع الخاص، تكون بطريق صفقات عمومية والقانون الذي ينظمه 1 في حالة تفويض مرفق عام وطني، أو مرافق محلية تابعة للجماعات الإقليمية كالبلدية،2 و ذلك لتزويد الإدارة العامة بخدمة ، القيام بأشغال لفائدتها مقابل مبلغ مالي سواء من استغلال المرفق العام يدفعه المنتفعين من المرفق، أو عن طريق أجر محدد يتفق عليه من طرف السلطة المفوضة والمفوض له.

المطلب الأول : تعريف المرفق العام و المبادئ الأساسية التي تحكمه

إن فكرة المرفق العام ارتبطت بنشاط الإدارة، لكن مع تطور الظروف الاقتصادية والاجتماعية .. وتزايد احتياجات المواطنين، مما تطلب مسايرة مختلف هذه التطورات لإشباع الحاجات العامة التي أنشئ المرفق العام من أجلها، ولذلك أضحت الإدارة تفكر في أفضل الطرق لتسيير و إدارة مرافقها التي أصبحت تدار من طرف خواص عن طريق التفويض، بعدما كان حكرا على الأشخاص العامة،مع احتفاظ هذه الأخيرة بالإدارة، الإشراف والرقابة، وتختلف الطرق والأساليب في إدارة كل مرفق عن آخر لكنها تشترك جميعها في حد أدنى من القواعد القانونية المطبقة و المبادئ التي تحكمه .

[1] - ينظر الباب الثاني الخاص بالأحكام المطبقة على تفويضات المرفق العام ، المرسوم الرئاسي 15-247، المرجع السابق .

[2] - ينظر المادة 2/150 من القانون رقم 11-10 ، المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية ، ج.ر المؤرخة في 3 جويلية 2011 ، العدد 37 .

الفرع الأول- تعريف المرفق العام :

يلجأ إلى تعريفه باستعمال معيارين هما المعيار العضوي والموضوعي، فطبقا للمعيار العضوي يعرف المرفق العام بأنه منظمة عامة تباشر قدرا معينا من السلطات و الاختصاصات التي تكفل و تضمن لها إشباع حاجة جماعية على نحو منتظم و مضطرد، يتولاه شخص معنوي عام بهدف تحقيق النفع العام للأفراد، و هو صورة من صور النشاط الإداري يتولى إشباع حاجة جماعية .1

وطبقا للمعيار الموضوعي، الذين يولون أنصاره لعنصر النشاط وما ينطوي عليه من نفع عام. فعرفه دوجي: " عبارة عن نشاط ينظمه و يتولاه ويشرف عليه الحكام لتحقيق التضامن الاجتماعي وتطوره.. ".

وللتوفيق بين المعيارين يعرف المرفق العام على أنه: " مشروع يعمل باضطراد وانتظام تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور مع خضوعه لنظام قانوني معين .2؛ فهي كل مشروع أو نشاط تقوم به الإدارة العامة بنفسها أو بواسطة أفراد أخرى تحت رقابتها وإشرافها لإشباع الحاجات العامة و تحقيق المصلحة العامة.

الفرع الثاني : المبادئ الأساسية لسير المرافق العامة

فرغم اختلاف النظم القانونية التي تحكم المرافق العامة المختلفة، وطنية كانت أو محلية ، فإنها تخضع جميعها لعدد من المبادئ العامة اللازمة لتحقيق مهمتها على أفضل وجه، سواء ما تعلق الأمر بالجماعات المحلية أو الأحكام المطبقة على تفويضات المرفق العام للشخص المعنوي الخاضع لقانون العام المسئول عن مرفق عام.

[1]- محمد الصغير بعلي: **الوجيز في القانون الاداري** ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ، 2002 ،ص 205 .

[2] - سليمان الطماوي : **مبادئ القانون الإداري** ، دار الفكر العربي ،القاهرة ، 1979 ، ص 25.

وتتمثل المبادئ الأساسية للمرفق العام في مبدأ المساواة أمام المرفق العام، مبدأ سير المرفق العام بانتظام واضطراد، مبدأ القابلية للتغير والتطور، وهي ذات المبادئ المنصوص عليها في قانون الصفقات العمومية [1] بالإضافة إلى مبادئ أخرى .

الفرع الأول- مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرفق العام :

تلتزم المرافق العامة باعتبارها تهدف لتحقيق المصلحة العامة بتقديم خدماتها العامة للجميع على قدم المساواة تجسيدا لمبدأ المساواة أمام القانون الذي نصت عليه الدساتير المختلفة، كما هو وارد في نص المادة 32 من الدستور : " كل المواطنين سواسية أمام القانون " . [2]

ومعناه المساواة في الانتفاع من خدمات المرفق العام، بالشروط نفسها دون تمييز بين المنتفعين حال توفر الشروط القانونية، ولعل أهم تطبيقات مبدأ المساواة أمام المرفق العام تتمثل في مساواة المنتفعين أمام المرفق العام و حياد المرفق العام .

أولا مساواة المنتفعين أمام المرفق العام :

يجب على المرفق العام تقديم خدماته لجميع الأفراد دون تمييز وحتى ما تفرضه الإدارة العامة من واجبات والتزامات على الأفراد يجب أن يكون بصورة متساوية لا تمييز فيها، و مثاله ما نصت المادة 1/78 من الدستور أن: " كل المواطنين متساوون في أداء الضريبة " .

---

[1] - المادة 2/209 من المرسوم الرئاسي 15-247، تنص : " ... يخضع المرفق العام عند تنفيذ اتفاقية تفويضه، على الخصوص ، إلى مبادئ الاستمرارية و المساواة و قابلية التكيف."

[2] - قانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 ، المتضمن تعديل دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، ج.ر المؤرخة في 7 مارس 2016 ، العدد 14.

ومع ذلك فان إعمال مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرفق العام ليس مطلقا، فبعيدا عن التمييز والتفرقة يمكن وضع شروط قانونية بغرض الانتفاع و الحصول على خدمة، كدفع رسوم معينة مقابل الانتفاع من خدمات المرفق العام [1].

ثانيا حياد المرفق العام:

يقصد به مراعاة المرفق العام في أداء مهامه و تسييره لمقتضيات تحقيق المصلحة العامة، حيث يجب على مسير المرفق أن لايستعمله لدعم مصالح معينة أو شخصية،كما يمتنع القائمون على سير المرفق العام عن القيام بأي تصرف ينم عن موقف أو انتماء سياسي أو أيديولوجي معين.

الفرع الثاني مبدأ استمرارية المرفق العام:

إن أساس مبدأ الاستمرارية يكمن في تمكين المرفق العام من إشباع الحاجات العامة للمواطنين وتأمين تشغيل المرافق العامة بصورة منتظمة ، فالاستمرارية هي أساس المرفق العام .

إلا أن مضمون مبدأ الاستمرارية يختلف من مرفق لآخر، فإذا كانت بعض المرافق تستدعي السير الدائم كالمستشفيات، فتعني الاستمرارية في البعض الآخر العمل وفق دوام محدد، و أن يحصل المواطن على الخدمة في أوقات العمل الرسمية [2] كمصلحة البريد و المواصلات .

ويجب على المرافق العامة أن تؤدي خدماتها بانتظام تلبية للاحتياجات العامة القائمة والدائمة، ومن أجل ضمان تطبيق هذا المبدأ ينص القانون على مجموعة من القواعد تسري نحو الإدارة، الموظفين، الأموال، المتعاقدين مع الإدارة .

---

[1] - أمال فرحات ، جهان الخياطي ، المرفق العام ، متوفر على الموقع :
http://droit-contentieux.blogspot.com/2012/03/blog-post_4499.html ، تاريخ الإطلاع : 10- 04- 2018 ، 38 :21.

[2] - ضريفي نادية: **المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية حالة عقود الامتياز**، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، السنة الجامعية 2011-2012، ص 202-203.

فيقع على جميع المسئولين و في كل المستويات الإدارية الالتزام و التكفل بإدارة و تسيير المرفق العام بطريقة سليمة دائمة مثل التقيد بمواقيت العمل ، توفير الوسائل الكفيلة بسير المرفق بانتظام، وفي كل الحالات ما عدا حالة القوة القاهرة ، يترتب على الإخلال بمبدأ استمرارية المرفق العام من طرف الإدارة تحمل المسئولية عما ينجم عن ذلك من أضرار بالنسبة للمنتفعين خاصة .

الفرع الثالث- مبدأ التكيف:

وجود المرفق العام يكمن في تلبية الاحتياجات العامة و إشباع حاجات الجمهور، وهي احتياجات متجددة ومتغيرة باستمرار بطبيعتها، فالأمر يقتضي ضرورة تغير وتعديل قواعد وطرق عمل المرفق العام تماشيا مع هذه التطورات.

فتكيف المرفق العام مع التطورات الاقتصادية و الاجتماعية و القانونية .. التي تفرضها ضرورات المصلحة العامة من جهة، وحاجات الجمهور و تأمينها من جهة أخرى،[1] استلزم معه تعديل قواعد سير المرفق العام ليكون مسايرا للمقتضيات المستجدة و المتطورة فجاز للإدارة تعديل طرق تسيير المرفق ، وفقا لمبدأ قابلية المرفق العام للتبديل والتغير، فهو مبدأ يحكم المرافق العامة من تغيير للقواعد المنظمة، ولأسلوب إدارته و لا يمكن لأي كان الاحتجاج على النمط المتغير و التكيف حسب الظروف و واقع الحال .[2]

المطلب الثاني: تفويضات المرفق العام و مبادئه

تعتبر عقود تفويض المرفق العام في الصفقات العمومية من أهم العقود الإدارية المسماة، والذي نظمها المشرع في تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام كأول بادرة له، وهو جمع لعقود قطاعية كالكهرباء، الماء، النقل البري والاتصال و غيرها .

[1] - ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 216.

[2]- عمار بوضياف: **الوجيز في القانون الإداري** ، ط 02 ، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2007، ص 348.

وتكتسي هذه العقود أهمية بالغة في الحياة الاقتصادية لتعلقها بالمال العام، والطريقة الأنجع للتقليص من الإنفاق العمومي و ترشيده، و إيجاد سبل و أساليب جديدة للتمويل و المتمثلة أساسا في إدخال الخواص كطرف فعال في التنمية والاستثمار العمومي ، من خلال عقود التفويض التي حددها المشرع على سبيل الحصر في قانون الصفقات، ومن خلال تنظيم صرف المال العام و تنظيم الصفقات العمومية .

وبمقتضى قانون الصفقات العمومية ، يكون بإمكان الدولة و الإدارات العمومية التابعة للقانون العام و المسئولة عن مرفق عام، أن تقوم عن طريق اتفاقية بتفويض تسييره لمفوض له، ما لم توجد أحكام تشريعية أو تنظيمية تخالف ذلك .

حيث يتم التكفل بأجر المفوض له بصفة أساسية عن طريق استغلال المرفق العام من طرف مستعملي و منتفعي المرفق العام ، أو بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية ، حسب الحالة و شكل التفويض .

كما يمكن للسلطة المفوضة أن تعهد له انجاز منشآت اقتناء ممتلكات لازمة لسير عمل المرفق ، لتؤول بعده كل الاستثمارات و الممتلكات و المنشآت للسلطة العامة ، و يجب أن تستجيب إبرام الصفقات العمومية لمبادئ حرية الولوج للصفقات العمومية، والمساواة في التعامل بين المتعاملين الاقتصاديين والشفافية في إجراءات اختيار صاحب المشروع ، ومن شأن هذه المبادئ أن تمكن من تأمين الفعالية في الطلبات العمومية، وحسن استعمال المال العام. كما أنها تتطلب تحديدا قبليا لاحتياجات الإدارة ، احترام واجب الإشهار و اللجوء للمنافسة بالإضافة إلى اختيار العرض الأفضل اقتصاديا .1

بالرجوع إلى نص المادة 3 من قانون الصفقات العمومية: 2 و المادة 9 من القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته 3يظهر أن المشرع الجزائري قد تشدد في التذكير بأهم مبادئ الصفقات العمومية مركزا على مبدأ الشفافية في الإجراءات و علانية المعلومات و قواعد المنافسة الشريفة .

---

[1]- سورية ديش: **العقوبات الإدارية على المتعامل الاقتصادي في الصفقات العمومية والعون الاقتصادي في قانون المنافسة**، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة جيلالي ليابس، سيدي بلعباس، السنة الجامعية 2013-2014، ص17.

[2]- ينظر المادة 5 من المرسوم الرئاسي 15-247، المرجع السابق.

[3] - قانون 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر الصادرة في 8 مارس 2006، العدد 14،المعدل و المتمم بالقانون 11- 15 المؤرخ في 2 أوت 2011، ج.ر الصادرة في 10 أوت 2011، العدد 44.

الفرع الأول- مبدأ العلانية في التعاقد :

الإعلان إجراء ضروري حتى يكون هناك مجال حقيقي للمنافسة ، لأن الراغبين في التعاقد قد لا يعلمون بحاجة الإدارة من جهة ، ومن جهة أخرى فإن الإعلان يحول بين الإدارة و بين قصر عقودها على طائفة معينة من المرشحين ، و هو موضوع وضع أساسا من أجل تحقيق فعالية الطلب العام وضمان المساواة بين المرشحين .

فإعلان الإدارة عن رغبتها بالتعاقد شرط ضروري لضمان فرص متساوية للراغبين بالتعاقد ، تتيح لهم تقدير كلفة المشروع موضوع العقد و نوع الخدمات المراد تقديمها و شروطها .1

فالإعلان على هذا النحو إجراء شكلي جوهري تلزم المصالح المتعاقدة بمراعاته في كل أشكال الصفقات يتم نشر الإعلان في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي"BOMOP" المحدثة بموجب مرسوم رقم 84-116 .2

الفرع الثاني- مبدأ المساواة بين المتنافسين :

المقصود بالمساواة بين المتنافسين إيجاد نفس الفرصة لكل من يتقدم إلى المناقصة أو المزايدة دون تمييز، وذلك بأن لا يتم إعفاء بعض المتنافسين من شروط معينة دون البعض الآخر، أو إضافة شروط أو حذفها أو تعديلها بالنسبة للبعض الآخر، حيث يجب معاملة جميع المشتركين معاملة متساوية قانونا و فعلا

---

[1] - فريد كاركادن: **طرق وإجراءات إبرام الصفقات العمومية – دراسة مقارنة بين القانون الجزائري و القانون المصري**، الملتقى الوطني السادس حول دور قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام، يوم 20 ماي 2013 ، كلية الحقوق، جامعة المدية، ص4.

[2] - مرسوم 84-116 مؤرخ في 12 ماي 1984، المتضمن إحداث نشرة رسمية خاصة بالصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي، ج. ر الصادرة في 15 ماي 1984 ، العدد 20.

ويقضي مبدأ المساواة بين المتنافسين في العطاءات عدم جواز استبعاد أي متقدم لأسباب غير قانونية[1] فحق تقديم العروض إلى جميع من يستوفون الشروط المطلوبة و دراستها وفق نفس الإجراءات والأشكال التي حددها القانون المعمول به دون تهميش أي عارض يدخل في صميم المساواة الذي يتوجب على المصلحة المتعاقدة مراعاته .

وعليه يستند هذا المبدأ على أن لا تنطوي معايير اختيار العروض على طابع تمييزي ، فهو يعد ضمانة للمنافسة الحرة في الصفقات العمومية ، و هو بذلك التزام بامتناع المصلحة المتعاقدة عن أي فعل قد يؤدي إلى تمييز بين المتعهدين الذين أودعوا تعهداتهم بمناسبة طلب العروض بمناسبة عقد تفويض مرفق عام عن طريق اتفاقية ، إذ تلتزم الإدارة بوضع معايير موضوعية تتعلق أساسا :

شروط تقديم التعهدات التي تتضمنها إعلانات الصفقات العمومية .

معايير إرساء الصفقة كآليات لتقييم العروض .

الفرع الثالث : مبدأ حرية المنافسة

يقضي هذا المبدأ في نطاق إجراءات الصفقة، إفساح المجال إلى جميع الأفراد و الأشخاص الذين يرغبون في الترشح، والذين تتحقق فيهم شروط الصفقة، و يساعد على تحقيق مبدأ المنافسة الحرة مبدأ إعلانية الصفقات[2]، فهذا المبدأ يقضي بإعطاء الحق لكل المقاولين أو الموردين المنتمين للمهنة التي تختص بنوع النشاط الذي تريد الإدارة التعاقد عليه، أن يتقدموا بعطاءاتهم بقصد التعاقد مع أحدهم وفق الشروط التي تضعها المصلحة المتعاقدة، ولا يجوز للإدارة أن تبعد أيا من الراغبين في التعاقد و المنتمين إلى هذه المهنة من الاشتراك في الصفقة.

---

[1] - فريد كاركادن : المرجع السابق ، ص 5.

[2] - عوابدي عمار: **القانون الإداري**، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1990، ص 10.

ويقوم أساس المنافسة الحرة على فكرة الليبرالية الاقتصادية القائمة على حرية المنافسة، و فكرة المساواة بين الأفراد في الانتفاع من خدمات المرافق العامة. بالإضافة أن هذا المبدأ يقوم على أساس وقوف الإدارة موقفا حياديا إزاء المتنافسين، فهي ليست حرة في استخدام سلطتها التقديرية بتقرير فئات المقاولين التي تدعوها و تلك التي تبعدها . 1

المبحث الثاني : أشكال تفويضات المرفق العام و تسيير المصالح

يمكن للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام و المسئول عن مرفق عام، أن يفوض تسييره أو استغلاله إلى شخص آخر، كما يمكن تسييره لهذه المرافق مباشرة لضمان تلبية حاجات المواطنين وإدارة أملاكها، وتحسين خدمات المرافق العمومية ، و تحقيق تلاؤم بين الخدمات المقدمة و البنية الأساسية و وسائل المرفق العام، ما لم بوجد حكم تشريعي مخالف .

المطلب الأول : أشكال تفويضات المرفق العام طبقا لقانون الصفقات العمومية

يمكن أن يأخذ تفويض المرفق العام، حسب مستوى التفويض ، و الخطر الذي يتحمله المفوض له ورقابة السلطة المفوضة أشكالا تتنوع بين عقد الامتياز، عقد الإيجار. الوكالة المحفزة والتسيير، كما يمكن أن يتخذ أشكالا أخرى محددة عن طريق التنظيم .2

[1] - سورية ديش : المرجع السابق، ص 21.

[2] - ينظر المادة 210 من المرسوم الرئاسي 15-247، المرجع السابق .

الفرع الأول - الامتياز:

هو عقد تكلف الإدارة العامة المانحة بموجبه شخصا طبيعيا أو شخص معنوي من القانون العام، أو من القانون الخاص يسمى صاحب الامتياز بتسيير مرفق عمومي لمدة محددة، ويقوم صاحب الامتياز بإدارة هذا المرفق مستخدما عماله و أمواله و متحملا الخطر و المسؤولية الناجمة عن ذلك، وفي المقابل يتقاضى صاحب الامتياز مقابل مالي يحدد في العقد، يدفعه المنتفعين الذين استفادوا من خدمات هذا المرفق. 1

وتعهد السلطة المفوضة للمفوض له انجاز المنشآت، أو اقتناء الممتلكات لإقامة المرفق العام، أو استغلال المرفق العام، مع تمويل كلي من طرف المفوض له بنفسه .2

و يجب أن تتضمن اتفاقية الامتياز العناصر التعاقدية التالية :

يعهد الامتياز إلا في التفويضات الطويلة المدة التي يصاحبها إنجاز أو شراء مرتبطة بإنشاء المرفق العام واستغلاله ، و يجب أن تتوفر القاعدة الثلاثية التالية : إنجاز ، شراء، استغلال و إلا تغير العقد .

ضرورة تحديد نسبة سنوية من عائدات أتاوى مستخدمي المرفق العام لصالح السلطة المفوضة.
- تحديد المسئوليات الناجمة أثناء استغلال المرفق .

المفوض له يجب أن يضمن شراء أو انجاز التجهيزات الضرورية لإنشاء المرفق العام بدون إعانة مالية مسبقة.

استغلال وصيانة هذا المرفق العام توكل الى المفوض له الذي يتصرف لحسابه الخاص و يتقاضى أجره من أتاوى مستخدمي هذا المرفق العام .

أجر المفوض له تتمثل في تحصيله للأتاوى من مستعملي المرفق العام أو من المستفيدين من هذه الخدمة العمومية.

[1] - ناصر لباد: **الوجيز في القانون الإداي** ، ط 04 ، دار المجد للنشر و التوزيع ، سطيف ، 2010، ص 220-221 .

[2] - ينظر المادة 210 مطة 1 من المرسوم الرئاسي 15-247، المرجع السابق .

على المفوض له تقديم سنويا تقرير مالي و تقرير تقني عن حصيلة تسييره .

الفرع الثاني: عقد إيجار المرفق العام

هو عقد يكلف بموجبه شخص معنوي شخص أخر يسمي المفوض له تسيير مرفق عمومي لمدة معينة مع تمويل من السلطة المفوضة ، و يقوم المستأجر بتسيير المرفق ، و في المقابل يتقاضى مساهمة مالية عن طريق تحصيل الأتاوى من مستعملي المرفق العام، مقابل أتاوى سنوية يدفعها للسلطة المفوضة[1] ، وهذا الأسلوب أستعمل في الجزائر على مستوى الجماعات المحلية خاصة، بحيث يجيز قانون البلدية كراء أملاكها ولاسيما منها المنشآت والتجهيزات مثل كراء الأسواق،كراء حقوق الوقوف للمركبات، كراء المسالخ البلدية ،[2] التأجير في مجال الصرف الصحي ، و توزيع الماء و الكهرباء، الموانئ والنقل في المدن و السكك الحديدية و غيرها.

و يجب أن تتضمن اتفاقية الإيجار الشروط و العناصر التعاقدية التالية:

السلطة المفوضة هي من يمول إنشاء و انجاز المرفق العام .

تضع السلطة المفوضة تحت تصرف المفوض له كل التجهيزات الضرورية المتعلقة بالمرفق العمومي التي أنجزتها مسبقا و هو يتصرف لحسابه الخاص و على مسئوليته و مكلف باستغلال وصيانة المرفق و يدفع إتاوات سنوية للسلطة المفوضة مقابل الوضع تحت تصرفه منشآت أو تجهيزات التي تضمنها له السلطة المفوضة أو بسبب شغله للملك العام .

أجر المفوض له يكون من خلال تحصيل الأتاوى من مستعملي المرفق العام .

يجب على المفوض له تقديم سنويا تقرير مالي و تقرير تقني عن حصيلة تسييره .[3]

---

[1] - ينظر المادة 210 مطة 2 من المرسوم الرئاسي 15-247، المرجع السابق .

[2] - ناصر لباد: **المرجع السابق**، ص 226.

[3] - ينظر المادة 210 مطة 2 من المرسوم الرئاسي 15-247، المرجع السابق.

الفرع الثالث : الوكالة المحفزة

تعهد السلطة المفوضة للمفوض له تسيير المرفق العام أو تسييره و صيانته معا ، كما يقوم المفوض له من جهته باستغلال المرفق العام فقط دون تمويله لحساب السلطة المفوضة و تحت إشرافها و رقابتها .

ويجب أن تتضمن اتفاقية الوكالة المحفزة الشروط و العناصر التعاقدية التالية :

السلطة المفوضة هي من يمول إنشاء و انجاز المرفق العام .

توكل صيانة و استغلال المرفق العام للشخص المادي أو المعنوي الخاضع للقانون الخاص أو العام والذي يتصرف لحساب السلطة المفوضة مقابل تلقيه أجر .

السلطة المفوضة تمول بنفسها أجر هذا الشخص بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال تضاف إليها منحة إنتاجية و حصة من الأرباح عند الاقتضاء .

تحدد و تضع السلطة المفوضة الشروط التقنية و الاقتصادية و المالية اللازمة لاستغلال المرفق .

تحدد السلطة المفوضة بالاشتراك مع المفوض له التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام ، ويحصل المفوض له هذه التعريفات لصالح السلطة المفوضة المعنية . 1

الفرع الرابع : أسلوب التسيير

هو أسلوب قانوني تعاقدي بين السلطة المفوضة و أحد أشخاص القانون الخاص ، حيث تعهد له بتسيير أو تسيير وصيانة المرفق العام تحت مراقبة السلطات المانحة للتسيير بهدف إشباع حاجة الجمهور التي يطلبها باستمرار ولكون خدمات المرفق العام خدمات لا يمكن الاستغناء عنها .ويجب أن تتضمن اتفاقية التسيير الشروط والعناصر التعاقدية التالية :

[1]- ينظر المادة 210 مطة 3 من المرسوم الرئاسي 15-247، المرجع السابق .

السلطة المفوضة تمول بنفسها إنشاء و إنجاز المرفق العام .

تحدد و تضع السلطة المفوضة الشروط التقنية و الاقتصادية و المالية اللازمة لاستغلال المرفق .

توكل صيانة واستغلال المرفق العام للشخص المادي أو المعنوي الخاضع للقانون الخاص أو العام والذي يتصرف لحساب السلطة المفوضة مقابل تلقيه أجرالسلطة المفوضة تدفع مباشرة بنفسها أجر هذا الشخص بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال تضاف إليها منحة الإنتاجية .

تحدد السلطة المفوضة وحدها التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام، ويحصل المفوض له هذه التعريفات لصالح السلطة المفوضة المعنية .

يجب على المفوض له تقديم سنويا تقرير مالي و تقرير تقني عن حصيلة تسييره [1].

المطلب الثاني : تسيير المصالح وفقا لقانون البلدية

المرافق المحلية هي المرافق التي تنشئها الأشخاص العامة الإقليمية داخل المنطقة التي تدخل في دائرة اختصاصها، لإشباع الحاجات العامة لسكان ذلك الإقليم أو الجهة، و لتخفيف العبء عن المرافق المدارة من طرف الجماعات المحلية مباشرة ، و يشترط لصحة تفويض المرافق العامة البلدية إجراء مداولة من طرف المجلس الشعبي البلدي على أن يتم التصديق الصريح عليها من قبل الوالي .

مع عدم قابلية بعض المرافق العامة للتفويض لطابعها الدستوري أو التنظيمي أو السيادي مثل مصالح الحالة المدنية بالبلدية، الحماية المدنية، القضاء، الدفاع الوطني، الشرطـــــة، الدرك الوطني ...و المرافق البلدية القابلة للتفويض هي : [2]

---

[1] - أمال فرحات، جهان الخياطي، المرفق العام ، على الموقع :
http://droit-contentieux.blogspot.com/2012/03/blog-post_4499.html ، تاريخ الإطلاع : 10- 04-2018 ، 11: 22 .

[2] - المادة 149 من قانون البلدية، المرجع السابق.

المياه الصالحة للشرب - إشارات المرور - الإنارة العمومية - الأسواق المغطاة - الأسواق الجوارية - الأسواق والموازين العمومية - الحظائر و مساحات التوقف – المحاشر - النقل الجماعي - النقل المدرسي - المطاعم المدرسية.

المذابح و المسالخ البلدية

الخدمات الجنائزية و تهيئة المقابر و صيانتها بما فيها مقابر الشهداء - الفضاءات الثقافية التابعة لأملاكها - فضاءات الرياضة و التسلية التابعة لأملاكها - المساحات الخضراء

المكتبات البلدية - المتاحف - القاعات و الملاعب البلدية – المسابح - قاعات السينما و المسرح

وتتم طرق تسيير مصالح المرفق العام التابعة للبلدية عن طريق الاستغلال المباشر، أسلوب المؤسسة العامة عقد الامتياز و تفويض تسيير المصالح العمومية .

الفرع الأول الاستغلال المباشر

وهو أن تقوم البلدية بإدارة المرفق بنفسها مستعملة في ذلك أموالها و موظفيها، ومستخدمة وسائل القانون العام، وهذه الطريقة هي أقدم طرق إدارة المرافق الإدارية، لأن نشاطها لا يدر ربحا خلافا لنشاط المرافق الاقتصادية، ولا تقتصر طريقة الاستغلال المباشر على المرافق الإدارية، بل تمتد للمرافق التجارية و الصناعية، فالنقل بالسكك الحديدية يعد نشاطا تجاريا، و لكن تقوم به الدولة إذا ما ثبت عجز الخواص على القيام به .

ويترتب على على طريقة الاستغلال المباشر ، خضوع المرفق للرقابة المباشرة للدولة أو أحد هيئاتها، ويخضع لقواعد المحاسبة العمومية،1 كما يمكن أن تمنح ميزانية مستقلة لبعض المصالح العمومية المستغلة مباشرة . 2

[1] - ينظر المادة 3/151 من قانون البلدية ، المرجع السابق.

[2] - ينظر المادة 152 من قانون البلدية، المرجع السابق.

ولقد أجاز المشرع للبلدية استغلال مصالح عمومية بصفة مباشرة على أن تقيد الإيرادات والنفقات لهذا الاستغلال ضمن ميزانية البلدية.1

وتجدر الإشارة أن الاستغلال المباشر لا يتمتع بوجود قانوني متميز و مستقل، أي دون أن تنفصل وتستقل تلك المرافق العامة قانونيا عن الجهة الإدارية التي أحدثها و أنشأتها،2 و لا يكتسب الشخصية المعنوية، وليس بإمكانه التعاقد، و لا يملك حق التقاضي ، فهو عبارة عن تنظيم داخلي فقط، يخضع في نظامه القانوني لما يخضع له الشخص العام كالدولة، الولاية والبلدية و غيره .3

الفرع الثاني- أسلوب المؤسسة العامة:

يعتبر هذا الأسلوب وسيلة من وسائل إدارة المرفق العام وأكثرها انتشارا، فهو هو نوع من الإدارة المباشرة التي تتولاها الدولة عن طريق أحد أشخاصها المعنوية العامة، وتكون هذه المؤسسات ذات طابع إداري ، صناعي أو تجاري .4

فعلى خلاف طريقة الاستغلال المباشر، تعترف الدولة للمرفق العام بالشخصية المعنوية، والاستقلال المالي والإداري، وتعهد إليه بمهمة تسيير نشاط مرفقي محدد تحت مراقبة سلطة الوصاية، فالمؤسسة العامة إذن هي مرفق عام يدار عن طريق هيئة عامة و يتمتع بالشخصية المعنوية .

[1] - ينظر المادة 2/151 من قانون البلدية، المرجع السابق.

[2] - عبد اللاوي عبد الكريم : طرق تسيير المرافق العامة ، مجلة منازعة الاعمال ، على الموقع :
http://frssiwa.blogspot.com/2017/01/blog-post_74.html ، تاريخ الإطلاع : 10- 04- 2018 ، 24 :22.

[3] http://blastak.blogspot.com/2013/05/blog-post_3571.html , date de visite : 10- 04- 2018 , à 22 :31.

[4]- ينظر المادة 154 من قانون البلدية، المرجع السابق.

وتتسم هذه الطريقة بتحقيق نوع من التخصص في أداء الخدمة، و التحرر من بعض القيود التي قد تؤدي إلى إعاقة العمل في المرفق العام، وتخفيف الأعباء عن البلدية، وتتميز عن الأسلوب الأول أن المؤسسة العمومية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي ،و يترتب على استقلالية المؤسسة:

أن تكون لها ذمة مالية مستقلة .

أن يكون لها لها حق التعاقد دون الحصول على رخصة .

أن يكون لها حق التقاضي .

أن تتحمل نتائج أعمالها و تسأل عن الأفعال الضارة التي لحقت بالغير .

ولقد ضبط هذا الأسلوب بقيدين هما :

قيد التخصص : و يقصد به أن كل مؤسسة عمومية يناط بها القيام بأعمال محددة و مقيدة في نص إنشائها، وهي ملزمة بأن لا تحيد عنها و تمارس نشاطا آخر غير النشاط المذكور تشريعا أو تنظيما.

خضوع المؤسسة لنظام الوصايا : إذا كانت المؤسسة العامة تشكل صورة من اللامركزية في جانبها المرفقي فإن ذلك لا يعني قطع العلاقة بينها وبين سلطة الوصاية، بل تظل خاضعة لنظام الوصاية و من حق الإدارة العامة المركزية أن تراقب نشاطها بهدف التأكد من عدم خروجها عن المجال المحدد لها ، و هذا أمر تفرضه مقتضيات المصلحة العامة .

الفرع الثالث - عقد الإمتياز :

يعد أقدم أسلوب و هو عبارة عن عقد إداري بمقتضاه تكلف الجماعات المحلية باستغلال المرافق العامة لمدة محددة، حيث تقوم البلدية بمنح امتياز تسييره لأحد الأشخاص سواء أكان شخص طبيعي أو معنوي لمدة زمنية معينة تدرج في العقد، بغرض تحقيق الأهداف التي أنشئ من أجلها المرفق العام ، و هنا تتخلى البلدية عن تسييره، دون تخليها عن رقابته و الإشراف عليه ، و ذلك بسبب اتساع نشاطها و كثرة أعبائها [1].

ففي إطار عقد الامتياز يتكلف الملتزم بإنجاز كل أو جزء من الأشغال التي تعد ضرورية لسير المرفق موضوع العقد، كما يقوم بتمويل الاستثمارات التي كلف بها، و هو ما يتطلب مدة زمنية طويلة شيئا ما، إضافة إلى أنه يتحمل خسائر و مخاطر المشروع ، و يحصل على مقابل مالي نظير أعماله من المستفيدين من المرفق .

[1] - ولقد سبق تناوله سابقا بشيء من التفصيل بمناسبة الحديث عن تفويضات المرفق العام في الصفقات العمومية، حيث لا يوجد تباين في الأسلوب بين الدولة و مؤسساتها العامة منها الجماعات المحلية .

أولا- الطبيعة القانونية لعقد الامتياز:

يتضمن عقد الامتياز قسما تعاقديا، ينظم العلاقة بين السلطة المانحة للامتياز، وصاحب الامتياز من حيث الشروط المالية ، مدة الامتياز.. ، وقسما أخر تنظيميا و يشمل البنود الملزمة الصادرة عن الإدارة لتنظيم علاقة صاحب الامتياز مع المنتفعين (كيفية تشغيل المرفق العام، الرسوم....)، ويحق للإدارة تعديل البنود التنظيمية خلال تنفيذ العقد إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك .

و لا يستطيع صاحب الامتياز رفض هذا التعديل، له فقط أن يطالب بالتعويض عن الضرر الذي لحقه من جراء التعديل؛ وفي حالة إخلال صاحب الامتياز بالبنود التنظيمية للعقد، يحق للمنتفعين تقديم طعن، كما يحق للشخص الثالث طلب التعويض عن الضرر الحاصل عند امتناع الإدارة عن إلزام صاحب الامتياز بتنفيذ بعض الأشغال اللازمة كتوزيع الماء و الكهرباء مثلا .1

ثانيا - حقوق السلطة المفوضة:

تبقى الإدارة محتفظة بحقها في الإشراف و الرقابة .

حق الإدارة في توقيع جزاءات على الملتزم .

حق الإدارة تعديل شروط العقد .

حق الإدارة في استرداد المرفق موضوع الالتزام قبل انتهاء مدة الالتزام لأسباب تتعلق بالصالح العام والسياسة العامة للدولة . 2

---

[1]-مراح أحمد: **طرق تسيير المرفق العام**، مدونة الحقوق والعلوم السياسية، على الموقع:

http://droitetsciencespolitique.blogspot.com/2016/11/blog-post.html ، **تاريخ الإطلاع : 11-04-2018 ، 31: 00 .**

[2] - محمد رفعت عبد الوهاب: **مبادئ و أحكام القانون الإداري** ، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2005 ، ص 342 .

الفرع الرابع تفويض تسيير المصالح العمومية:

هو عقد إداري تعهد السلطة المفوضة للمفوض له داخل القطاع المحلي المحدد في مدار التفويض باستغلاله وتدبير المرفق العام الصناعي و التجاري المحلي لمدة محددة تنتهي بانقضاء مدة العقد .

يعتبر تسيير المصالح العمومية تفويضا للمرفق العام،[1] ذلك أنه بمقتضاه تعهد البلدية تسيير مرفق عمومي ذا نشاط صناعي أو تجاري مسئولة عنه إلى مفوض إليه، يرتبط أجره أساسا بنتائج استغلال المرفق، وفقا لحسن سير الاستغلال، وتوكل إليه المهام المتعلقة بتسيير المرفق و تتجلى مهامه في الاستغلالـ التمويل ، التصميم .. ويكون ذلك لحسابها وعلى مسئوليتها .

فالتفويض طبقا لقانون البلدية، هو أسلوب قانوني تعاقدي لتسيير المرفق لمدة محددة من أجل تحسين الخدمات المقدمة للمستفيدين، تحت رقابة البلدية لتجنب أي خلل يؤثر سلبا على مردودية المرفق ، ضمن احترام التوازن المالي و احترام المبادئ الأساسية .

[1]- ينظر المادة 2/150 من قانون البلدية ، المرجع السابق.

الخــــاتــمــة :

يقدم المرفق العام خدمة عمومية لها خصوصيتها و أهدافها و تتعلق بالحياة الجماعية لأفراد المجتمع وتهدف مباشرة إلى تلبية حاجياته، و بما أن هذه الحاجيات تزداد و تتطور خاصة في ظل النمو السكاني والعولمة، فيجب أن يواكبها تطور المرفق العام لاسيما في طرق تسييره و التي تساير وتتماشي مع نوعية النظام السائد .

وإن التطور الدائم لمتطلبات الجمهور دفع المشرع إلى تسيير المرافق العمومية بأساليب جديدة تتجه نحو تفويض المرفق العام، وذلك بمساعدة القطاع الخاص لإدارة مرافقها العامة ، رغبة منها عن البحث على وسائل مادية ومصادر تمويلية من القطاع الخاص لقدراته التقنية و الفنية و كفاءته في التسيير .

وإن كان تفويض إدارة المرفق العام إلى أحد أشخاص القانون الخاص لا يعني تخلي شخص القانون العام عن المرفق العام المرتبط به، بل يبقى مسئولا عن حسن إدارته و تأمين استمرارية تشغيله. وطرق تسييره تختلف حسب طبيعة النظام كما تختلف كذلك حسب طبيعته في حد ذاته فالنظافة العمومية تختلف عن تسيير الكهرباء أو المياه أو حتى الأسواق العمومية و المذابح ..

وتنوع المرافق العمومية جعل من الطبيعي أن تتنوع معها طرق تسييرها ، فكل نوع تناسبه طريقة تسيير معينة فهناك مرافق لا يمكن أن تتخلى عنها الدولة نظرا لخصوصيتها و طبيعتها المتميزة و مرافق قابلة للتفويض جزئيا أو حتى التخلي عنها عن طريق الخوصصة ، أي أن أشخاص القانون الخاص هم الأقدر على تسييرها بأكثر فعالية لهذا تعددت طرق تسيير المرفق العام .

ويهدف أشخاص القانون الخاص إلى تحقيق الإدارة الفعالة للمرافق العامة الاقتصادية ، نظرا لتحررهم من القيود الإدارية و المالية التي تكبل نشاط الأشخاص العامة ، و استخدامهم لأساليب مرنة في إدارة المرافق العامة تتناسب مع طبيعة النشاط الصناعي و التجاري للمرافق العامة الاقتصادية .

لذلك فإن مباشرة المرافق العامة و حتى تفويض المرفق العام في حد ذاته هو محاولة تفعيل دور القطاع الخاص وبذلك يتم الانتقال من القرارات التنظيمية ذات العلاقة المزدوجة إدارة ومواطن ، لتتحول إلى علاقة ثلاثية إدارة، خواص، مواطن ، ومن هذا المنطلق فالنتائج المتوصل إليها هي :

اختيار أسلوب إدارة مرفق من المرافق يجعل السلطة العامة تضع نصب عينيها اعتبارات متعددة سياسية واقتصادية و اجتماعية.

مهما كان الأسلوب المتبع في إدارة المرافق العامة فإن ذلك لا يؤثر على طبيعتها كمرافق عامة .

إن رقابة الأشخاص العامة موجودة في جميع الحالات و إن كانت تختلف في مستوياتها من أسلوب لأخر فهي المسئولة عن سير المرفق بانتظام ، و تمكين المرفق العام من إشباع الحاجات العامة .

وإن كانت هذه الطريقة متبعة طبقا لقانون الصفقات العمومية أو على مستوى البلدية بأشكال وأساليب مختلفة، لكن تفعيلها و العمل بها أخذ منحى آخر في إطار التحولات الأخيرة، والبحث على أكثر مردودية للمرفق العام وتحسين الخدمة العمومية.

وبما أن للصفقات العمومية قانونها الخاص ولأوجه التشابه و الاختلاف بين تفويض المرفق العام والصفقة العامة وتناثر القوانين التي تحكم المرفق العام ، فمن الواجب سن نصوص تنظيمية متكاملة خاصة بتفويض المرفق العام تتطرق على كل الجوانب المنظمة و المؤطرة المتعلقة بتفويض المرفق العام.

قائمة المراجع :

سليمان الطماوي: مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي،القاهرة، 1979.

سورية ديش : العقوبات الإدارية على المتعامل الاقتصادي في الصفقات العمومية والعون الاقتصادي في قانون المنافسة، دراسة مقارنة ، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة جيلالي ليابس، سيدي بلعباس، السنة الجامعية 2013-2014.

ضريفي نادية: المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة و هدف المردودية حالة عقود الامتياز، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، السنة الجامعية 2011-2012 .

عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، ط 2،جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007 .

عوابدي عمار : القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990.

فريد كاركادن: طرق وإجراءات إبرام الصفقات العمومية – دراسة مقارنة بين القانون الجزائري والقانون المصري، الملتقى الوطني السادس حول دور قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام، يوم 20 ماي 2013 كلية الحقوق، جامعة المدية. .

محمد الصغير بعلي: الوجيز في القانون الاداري، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة، الطبعة 2002،

محمد رفعت عبد الوهاب: مبادئ و أحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، 2005.

ناصر لباد: الوجيز في القانون الإداي، ط 04، دار المجد للنشر و التوزيع، سطيف، 2010،

القوانين و المراسيم :

قانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، المتضمن تعديل دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر المؤرخة في 7 مارس 2016، العدد 14.

قانون 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 ، المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، ج.ر الصادرة في 8 مارس 2006، العدد 14،المعدل و المتمم بالقانون 11- 15 المؤرخ في 2 أوت 2011، ج.ر الصادرة في 10 أوت 2011، العدد 44.

قانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية ، ج.ر المؤرخة في 3 جويلية 2011، العدد37.

المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، ج.ر المؤرخة في 20 سبتمبر 2015، العدد 50.

مرسوم 84-116 مؤرخ في 12 ماي 1984، المتضمن إحداث نشرة رسمية خاصة بالصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي، ج. ر الصادرة في 15 ماي 1984 ،العدد 20.

المواقع الالكترونية :

http://blastak.blogspot.com/2013/05/blog-post_3571.html

مراح أحمد، طرق تسيير المرفق العام، مدونة الحقوق و العلوم السياسية، على الموقع :

http://droitetsciencespolitique.blogspot.com/2016/11/blog-post.html

عبد اللاوي عبد الكريم، طرق تسيير المرافق العامة، مجلة منازعة الاعمال، على الموقع :

http://frssiwa.blogspot.com/2017/01/blog-post_74.html

خوصصة تدبير المرفق العام ورهان التحديث مقاربة نظرية: تاريخية مفاهيمية

أ- محمد احديدو - جامعة الحسن الأول سطات - المغرب



تقديم

عرف دور الدولة في سياق العولمة تحولا نوعيا، في اتجاه إعادة رسم دورها وفق منطق جديد وفق ما يسمى بأقل ما يمكن من الدولة « mieux d'état moins d'état »، وأكثر ما يمكن من الفاعلين، فلم تعد الدولة المسؤول الوحيد لتحقيق التنمية وتدبير الشأن العام، وفي المقابل أصبح الرهان معقودا على المجال الترابي كفضاء للتنمية، وأصبحت معظم الدول تؤمن بأن القطاع الخاص يمثل دورا مهما في خلق فرص الشغل وآلية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والرفع من المستوى المعيشي وتحسين جودة الخدمات.

كما عرف المغرب تحولا نوعيا في مسار اللامركزية، في إطار ما يسمى بدينامية السلطة، حيث أصبحت اللامركزية اليوم قائمة على مبدأي التدبير الحر1 والتفريع2، كتوجه في هندسة الاختصاصات وتوزيعها على المستوى الترابي، ومن بين الاختصاصات التي خولها المشرع للجماعات الترابية3 صلاحية تدبير شؤونها المحلية في إطار ما يسمى بالديمقراطية المحلية، وذلك بتخويلها إمكانية التقرير في إحداث المرافق العمومية والتقرير في كيفية تدبيرها.

1- من خلال المواد: 3 من القانون التنظيمي 113.14 المنظم للجماعات – 3 من القانون التنظيمي 112.14 المنظم للعمالات والأقاليم – 3 القانون التنظيمي 111.14 المنظم للجهات. بناء على مقتضيات الفصل 140 من الدستور .

2- من خلال المواد: 4 من القانون التنظيمي 113.14 المنظم للجماعات – 4 من القانون التنظيمي 112.14 المنظم للعملات والأقاليم – 6 القانون التنظيمي 111.14 المنظم للجهات. بناء على مقتضيات الفصل 141 من الدستور.

3- ينص الفصل 135 من الدستور على أن :الجماعات الترابية للمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات.

فالمرفق العام يعتبر محورا أساسيا في كلاسيكيات القانون الإداري، وبالنظر إلى الانتقادات التي وجهت إليه، والتي تتقاطع جميعها في ما يسمى بالأزمة « la crise du service public » وقد أصبح أمر تحديثه مرتبطا في جانب منه بما هو تدبيري، أي في اللجوء إلى آليات حديثة للتدبير، ونظرا للأهمية التي يكتسيها المرفق العام والأزمة التي عرفها، فقد طرأ في المقابل تحول في أنماط وطرق تدبيره، لقابليته للتغيير في سبيل تحقيق الجودة والفعالية والنجاعة الاقتصادية، وذلك لمواكبة التحولات المتلاحقة في سياق معولم من أجل تحقيق مردودية وجودة على مستوى التدبير وتخفيف العبء المالي.

وإذا كان مفهوم الخوصصة قد ارتبط ببرنامج سياسة التقويم الهيكلي، غير أنه ينبغي التمييز بين الخوصصة البنيوية والخوصصة الشكلية[1]، فأما الأولى، فتعني نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، أما الثانية، فالمقصود بها اعتماد تقنيات القطاع الخاص في الإدارة والتسيير من أجل تحقيق الفعالية والمردودية والجودة في الخدمات، وبالتالي، فإن المعنى المقصود من خلال هذه الدراسة هو الخوصصة الشكلية، أي فيما يتعلق بتدبير المرفق العام عن طريق القطاع الخاص بواسطة عقود إدارية.

وبما أن التحديث مراجعة لدور الدولة ونموذج التدبير [2]، فقد أصبح يشكل اللجوء إلى خوصصة التدبير عنصرا أساسيا من عناصر حكامة تدبير المرفق العام بالنظر إلى تطور وتزايد حاجيات المرتفقين، والتي حتمت تأهيل المرفق العام والارتقاء بأدائه وتطوير تسييره حتى يستجيب بفعالية لحاجيات المرتفقين في مختلف المجالات كالنقل الحضري والنظافة وتوزيع الماء والكهرباء...، بالإضافة إلى الإمكانات اللوجيستيكية والمالية والبشرية التي يوفرها القطاع الخاص عبر مجموعة من الآليات العقدية أهمها التدبير المفوض وعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص[3].

1- محمد ايت المكي: **المرفق العمومي، هل هي بداية النهاية؟، دراسات حول الخوصصة**، ط1، 2000، ص 26.

2- علي سدجاري: **الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث**، الرباط ، 1994، ص 11.

3- ابراهيم كومغار: **المرفق العام وتحديات التحديث**، مجلة القانون المغربي العدد 20، يناير 2013، ص 73.

وإذا كان المرفق العام اليوم طرفا أساسيا في عملية التنمية المستدامة، غير أن الملاحظ في السنوات الأخيرة لجوء العديد من الجماعات الترابية إلى القطاع الخاص لتدبير مرافق حيوية محلية كالماء والكهرباء والتطهير والنقل الحضري..الخ، أي خوصصة تدبير المرفق العام، لدرجة أن هذه الأساليب عرفت انتشارا واسعا تكرس بشكل جلي مع ظهور أسلوب التدبير المفوض، بعد التزايد الديموغرافي وتوسع المجال الحضري، مما أدى إلى ارتفاع وزيادة حجم الطلب على الخدمات، أمام تراجع الدور الوظيفي للمرفق العام.

وإذا كان اللجوء إلى القطاع الخاص قد أصبح مطلبا أساسيا أمام العوامل الاقتصادية والاجتماعية التي أبانت عن ضعف الإدارة في تدبير هذه المرافق بشكل مباشر، فإننا نتساءل عن فعالية تدخل هذا القطاع وقدرة الأساليب الجديدة في التعاقد على تحديث تدبير المرافق العمومية من خلال التجارب العقدية التي أقدمت عليها الجماعات الترابية لتدبير مرافقها؟

جوابا على سؤال التحديث سنقتصر في هذه الدراسة على تناول الجانب التاريخي (المبحث الأول) والمفاهيمي (المبحث الثاني) لخوصصة تدبير المرفق العام من خلال أساليبها العقدية المتمثلة أساسا في الامتياز والتدبير المفوض والشراكة بين القطاعين العام والخاص بالنظر إلى تعاقبها.

المبحث الأول: المقاربة التاريخية لأساليب خوصصة تدبير المرفق العام

إذا كنا بصدد ظاهرة اللجوء إلى القطاع الخاص لتدبير المرفق العام، فإن ذلك يستدعي البحث في أصل وماضي الظاهرة، أي الطرق الخاصة في تدبير المرفق العام، وسنحاول مقاربة هذه الأساليب تاريخيا، وتحديد محطاتها وظروف نشأة كل أسلوب من هذه الأساليب بدءا بأسلوب الامتياز (المطلب الأول)، والتدبير المفوض (المطلب الثاني)، والشراكة بين القطاعين العام والخاص (المطلب الثالث)، فالظروف التي تم فيها اللجوء إلى عقد الامتياز تختلف عن تلك التي دفعت إلى اللجوء إلى التدبير المفوض أو الشراكة مع القطاع الخاص، وإذا تم تحقيبها وفق مراحل فبالنظر إلى أسبقية عقد الامتياز تاريخيا، فالتدبير المفوض ثم عقد الشراكة.

المطلب الأول: مرحلة امتياز المرفق العام

يعتبر أسلوب امتياز المرفق العام من أقدم الأساليب وأهمها، حيث أخد بها الإغريق والرومان وملوك فرنسا قبل الثورة الفرنسية، وازدهر في القرن 19 عندما لجأت الدولة إليه لإقامة خطوط السكة الحديدية وتوزيع الماء والكهرباء وتأمين خدمات النقل، ولعل أهم العوامل التي ساهمت في اعتماد عقود الامتياز كطريقة لإدارة المرفق العام، انتشار أفكار التحرر الاقتصادي التي تعطي القطاع الخاص الدور الرائد في المجال الاقتصادي، وكذا ضعف الخبرة لدى الدولة في هذا المجال.

غير أن عدم الاستقرار الاقتصادي والنقدي الذي نتج عن الحرب العالمية الأولى، انعكس على نظام امتياز المرفق العام الذي يقوم على استثمار رؤوس الأموال، بالموازاة مع تراجع أفكار التحرر الاقتصادي لمصلحة نظرية تدخل الدولة، فشهدت الفترة الفاصلة بين الحربين العالميتين تراجع امتياز المرفق العام، ليتم اللجوء إليه واعتماده من أجل إعمار ما خلفته الحرب وتأهيل البنية التحتية.

أما عربيا، فقد ظهر نظام الامتياز في لبنان، حيث تم اعتماده كوسيلة لتلبية حاجات المجتمع والذي من شانه تخفيف العبء المالي عن الخزينة، فقامت بمنح مجموعة من الامتيازات في مجال النقل وتوزيع الماء والكهرباء، وقد ازدهرت هده الطريقة خصوصا في عهد الانتداب الفرنسي.

غير أنه عقب الحربين العالميتين، تردت الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية ولم تعد الامتيازات قادرة على مواجهة أعباء تشغيل المرافق العامة بمفردها، لذلك تبنت الدولة اللبنانية فكرة التدخل وعمدت إلى استرجاع مجموعة من الامتيازات. والملاحظ أن نظام الامتيازات لم يطرأ عليه أي تغيير أو تطور كما هو الشأن بالنسبة لنظام الامتيازات الفرنسي[1].

1- مروان محي الدين القطب: **طرق خوصصة المرافق العامة الامتياز–الشركات المختلطة – BOT –تفويض المرفق العام**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت – لبنان، ط1، 2009، ص 75-77.

أما بالمغرب، فقد نشأت فكرة الامتياز هذه عن المذهب الاقتصادي الليبرالي السائد أنداك بفرنسا خلال القرن التاسع عشر، والذي ساعد على منح عدة امتيازات في قطاعات مختلفة ذات طابع اقتصادي، ويعود ظهور أسلوب الامتياز كطريقة لتدبير المرفق العام بالمغرب إلى العقد الأول من القرن العشرين بعد التوقيع على معاهدة الجزيرة الخضراء سنة 1906، حيث نصت المادتين 105 و1106 على إمكانية اللجوء إلى الرساميل الأجنبية، وهو ما تم بعد ذلك من خلال الاتفاقية الدولية الموقعة بين كل من فرنسا و ألمانيا، التي تشير إلى إمكانية استغلال المرافق العامة من طرف الدولة أو في إطار منح الامتياز إلى القطاع الخاص2.

وخلال الفترة الاستعمارية شكل استغلال البنيات التحتية التي تم انجازها مجالا خصبا لتطبيق أسلوب الامتياز، ومع توقيع معاهدة الحماية في 30 مارس 1912، فقدت الحكومة المغربية سلطتها في إبرام عقود الامتياز المتعلقة بتسيير المرافق العامة، حيث لا يمكن لها بأي شكل من الأشكال إبرام عقود امتياز دون طلب ترخيص من الحكومة الفرنسية.

وهكذا استعمل الامتياز بشكل واسع في ميادين كالطاقة والنقل السككي، وقد تم إبرام مجموعة من العقود من بينها العقد الذي أبرم مع الشركة المغربية للتوزيع « SMD »3 سنة 1914، والتي أنشئت تحت قيادة لاليونيز دي زو، حيث أنيطت لها مهمة توزيع الماء بمدينة الدار البيضاء وفي مدن أخرى إلى حدود سنة 1920، وقد تم تمديد مدة الامتياز بعد ذلك بين 1947 و 1950.

1 - Les puissances signataires se mettent d'accord sur l'utilisation de la concession de services public, l'article 106 prévoit le mécanisme de l'adjudication publique pour toute concession de service public consentie par le gouvernement chérifien. Il s'agit là d'un dérogation au droit de la concession de service public s'expliquant par les principes d'égalité et de liberté .Pratiquement, ceci est la conséquence de la règle de la porte ouverte auquel correspond l'Acte d'Aljaziras.

2 -L'article 6 affirme que "l'exploitation des services publics est réservé à l'Etat chérifien ou librement concédée par lui à des tiers, Voir : M.EL YAAKOUBI, La gestion déléguée des servies publics locaux au Maroc, REMALD, n° 19,1997, p149.

3 -« SMD » : Société Marocaine de Distribution.

وبعد الاستقلال سنة 1956، قامت السلطات المغربية بانتهاج سياسة التأميم والمغربة باسترجاع الامتيازات الممنوحة للأجانب، وقررت التخلي عن أسلوب الامتياز إلى غاية سنة 1985، حيث أن الظرفية المالية والاقتصادية التي عرفها المغرب وتطبيقه لسياسة التقويم الهيكلي1 تقرر معها السماح للقطاع الخاص بتسيير بعض المرافق المتعلقة بالنقل الحضري للتخفيف من حدة الأزمة التي كان يعرفها قطاع النقل بالمدن الكبرى2.

ويرى البعض أن تطور أسلوب الامتياز عبر التاريخ عرف تطبيقات محدودة، ذلك أنه يسعى أولا إلى إلزام المنتفع بأداء مقابل مالي ليستفيد من خدماته، و ثانيا أنه مرتبط ارتباطا شديدا بالاديولوجية الليبرالية للنظام السياسي للدولة، فكلما كان النظام ليبراليا، فإن شركات الامتياز تتكاثر وتزدهر، أما إذا كان هذا الأخير يتجه نحو الاشتراكية، فإن حظه في الوجود يتقلص أو ينعدم، وهذا ما يمكن ملاحظته في كثير من الدول3، ومنها المغرب الذي عرف في عهد الحماية توسعا في مجالات النقل، الطاقة والكهرباء والماء واستغلال الموانئ، وبعد ذلك تم تأميم هذه القطاعات بالنظر إلى السياسة التدخلية للدولة، غير أنه سيعرف انتعاشا في التسعينات وذلك راجع إلى السياسة التحريرية التي شرعت في تطبيقها.

1- **والاختلالات الاقتصادية والاجتماعية المتمثلة في:** العجز في الميزانية العامة، مشكل المديونية، ارتفاع الأسعار وضعف القدرة الشرائية، مشكل النمو الديموغرافي، والبطالة ومشكل التفاوت بين الطبقات الاجتماعية.

2- احمد بوعشيق: **المرافق العامة الكبرى على ضوء التحولات المعاصرة**، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، الطبعة الثامنة، 2004، ص ص 168-169.

3- إن أول مرفق عام أصبح موضوع امتياز في فرنسا هو مرفق السكك الحديدية، ثم بعد ذلك الماء والكهرباء. القانون الإداري الفرنسي للأستاذ Philippe FAILLARD، طبعة 1998، ص 328، انظر رضوان بوجمعة: قانون المرافق العامة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ط1، 2000، ص 124.

يشكل الامتياز إذن أهم الأساليب وأقدمها في مجال إدارة المرافق العامة في المغرب[1] لأنه يرجع إلى سنة 1906 كأسلوب لتدبير المرفق العام بالمغرب ورثه المغرب المستقل، إلا أن هذا الأسلوب ليس الوحيد إذ سيعرف تدبير المرفق العام أساليب أخرى كالتدبير المفوض والشراكة بين القطاعين العام والخاص كما سنرى.

المطلب الثاني: مرحلة التدبير المفوض

يعود استعمال تعبير تفويض المرفق العام للمرة الأولى إلى القرن العشرين وتحديدا سنة 1980 على يد الأستاذ Auby ضمن دراسة تتعلق بالمرافق العامة، كما ورد في دورية صادرة عن وزير الداخلية سنة 1987 المتعلق بإدارة المرافق العامة.

وأصدر المشرع الفرنسي القانون رقم 125 في 6 فبراير سنة 1992 المتعلق بالتنظيم الإداري والذي أطلق عليه تسمية Loi Joxe، والذي تضمن في أكثر من موضع عبارة تفويض المرفق العام.

1- عبد الرحمان الماضي: **الحكامة التشاركية للتدبير المفوض**، بحث في الفعل التشاركي للمرتفق الزبون، جامعة الحسن الأول، بحث لنيل دبلوم الدراسات المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات،2007-2008، ص 50.

وفي 29 يناير سنة 1993 أصدر المشرع الفرنسي القانون رقم 122 المتعلق بالوقاية من الرشوة وشفافية الحياة الاقتصادية والمساطر العمومية المعروف بقانون Sapin، الذي وسع نطاق عقود تفويض المرفق العام[1]، وقد تضمن تنظيما واضحا لتفويض المرفق العام، ويشكل بالإضافة إلى التعديلات التي لحقته الإطار القانوني لتقنية التفويض[2].

كما تم استخدام نفس المصطلح في القانون الصادر في 02 فبراير 1995 المتعلق بتوجيه وإعداد وتنمية التراب، ثم القانون الصادر في 08 فبراير 1995 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام[3].

وعليه، فإن الفقه كان له السبق في استعمال المصطلح إلى أن تبناه المشرع فيما بعد، وإن عرف اختلافا فقهيا بين تفويض المرفق العام والذي يبقى مفهوما واسعا، والذي يعني مختلف الطرق الأخرى وبين تفويض تدبير المرفق العام كتقنية من تقنيات إشراك القطاع الخاص في تدبير المرفق العام. Délégation de gestion du service public et délégation du service public ، كما هو الحال بفرنسا.

أما بالمغرب، وبعد حصول المغرب على الاستقلال أعطى المشرع من خلال الميثاق الجماعي 1976 مجموعة من الاختصاصات وان كانت إدارية أكثر منها اقتصادية وهو الأمر الذي أدى إلى غياب تدخل الجماعات الترابية في الاقتصاد العمومي المحلي، غير أنه بعد تعديله أصبحت المجالس الجماعية تتمتع باختصاصات اقتصادية مهمة، لكن المناخ السياسي وضعف المبادرة المحلية في المجال الاقتصادي عوامل أفرغت المقتضيات المتعلقة بالمرافق العامة المحلية من مضمونها على المستوى العملي.

1- ميلود ابراهيمي: **تدبير المرافق العامة المحلية من الوكالة المباشرة إلى التدبير المفوض**، بحث لنيل دبلوم الدراسات المعمقة في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، 2006- 2007، ص 86.

2- مروان محي الدين القطب: مرجع سابق، ص 437.

3- احمد بوعشيق: مرجع سابق، ص 195.

وقد استعمل مصطلح التدبير المفوض gestion délégué لأول مرة في الميثاق الجماعي 78-00 لسنة 2002 المعدل بالقانون 17-08 الصادر سنة 2009، وكذا القانون المنظم للعمالات والأقاليم 79-00، في إطار فلسفة جديدة اتسمت بتراجع التدبير العمومي والاعتماد على التدبير من قبل الخواص، والمبنية على تشجيع الاستثمار المحلي وتأهيل الوحدات الترابية للانخراط والمساهمة في التنمية المحلية بالوسائل الذاتية أو الخارجية من خلال أسلوب تدبيري حديث يعرف بالتدبير المفوض1.

ويرجع ظهور عقد التدبير المفوض بالمغرب إلى تسعينيات القرن العشرين، في سياق مرتبط بعملية الإصلاح أو التقويم الهيكلي وعملية الخوصصة، وهو بذلك يعتبر طريقة حديثة لتدبير المرافق العامة المحلية.

وقد مرت صياغة مشروع القانون المنظم لهذا النوع من العقود بمجموعة من المراحل قبل المصادقة عليه من طرف المجلس الحكومي بتاريخ 10 نونبر 2005، ومن طرف المجلس الوزاري في 23 نونبر من نفس السنة، فمنذ سنة 1988 تكونت لجنة وزارية مختلطة للتدبير المفوض تحت إشراف وزارة القطاع العام والخوصصة إلى سنة 1999، حيث تم القيام بدراسة PWC2، لفحص شروط منح وتتبع التدبير المفوض، وفي سنة 2000 تم الإعداد لمشروعي قانون منفصلين من طرف خبير مغربي و آخر كندي، ليتم إعداد مشروع قانون جديد من طرف وزارة المالية والخوصصة ووزارة الداخلية، وعرضه على اللجنة الوزارية للتدبير قصد البث فيه3.

1- حنان طيوب: **التدبير المفوض نموذج للشراكة بين الجماعات الترابية والقطاع الخاص**، بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، 2010- 2011، ص ص 1 -2 و 22 - 23.

2- دراسة قام بها مكتب Waterhouse and Cooper Price.

3- وقد تم تقديمه للأمانة العامة للحكومة بتاريخ 01-07-2005؛ تمت المصادقة عليه من طرف المجلس الحكومي بتاريخ 10-11-2005؛ تمت المصادقة عليه من طرف المجلس الوزاري بتاريخ 23-11-2005؛ كما تمت المصادقة علية من طرف مجلس المستشارين بتاريخ 23-12-2005؛ وتمت المصادقة عليه من طرف مجلس النواب بتاريخ 29-12-2005؛ تم نشره بالجريدة الرسمية بتاريخ 16-03-2006، انظر مصطفى يخلف: **الرقابة القضائية لعقود التدبير المفوض: عقد النقل الحضري**، بأكادير نموذجا، فقه المنازعات الإدارية، العدد 3 2013، ص 90.

ويرى البعض بأن الدراسات التي قامت بها بعض المؤسسات الأجنبية حول الامتياز بأنها دراسات صالحة أيضا للتدبير المفوض، وتندرج في هذا الصدد المناظرة التي انعقدت بمدينة الرباط سنة 2000 تحت رئاسة الوزير الأول "رئيس الحكومة"، لتقديم ومناقشة الدراسة التي أنجزها مكتب Waterhouse and Cooper » Price «، والتي كان موضوعها منصبا على إيجاد إطار قانوني للامتياز، وبذلك حدث انزلاق تدريجي وانتقال طبيعي من الامتياز إلى التدبير المفوض، ودون اعتبار للمعطيات التاريخية والمحددات الواقعية التي كانت وراء ظهور كل منهما و الآثار المترتبة عنهما 1.

وفي سنة 2004 قامت وزارة المالية والخوصصة ووزارة الداخلية بعد استشارة باقي الوزارات المعنية بالإضافة إلى مختصين أجانب بإعداد مشروع قانون جديد تمت دراسته من طرف خبير في إطار المساعدة التقنية الأمريكية، وتمت دراسة وإعداد الإطار التطبيقي لمشروع القانون من طرف مختصين في إطار مشروع « MEDA »، ليتم اعتماد القانون بصفة رسمية سنة 2006.

المطلب الثالث: مرحلة الشراكة بين القطاعين العام والخاص

تعود الجذور الأولى لنشأة عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص contrat Partenariat Public Privé « PPP » إلى سنة 1990 بالمملكة المتحدة، غير أنها لم تكن معروفة بهذا الاسم ،وإنما كانت تسمى Privat Finance Initiative « PFI » ، وإن اختلفت التسميات، فهما يشيران إلى نفس المعنى والمضمون، حيث كانت البداية الأولى لهذا النظام في عهد حكومة مارجريت تاتشر،

1- امال المشرفي: **قراءة في القانون المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة**، مجلة دفاتر القانون والاقتصاد والتدبير، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، العدد 2-2009، ص 18-19.

إذ أجريت بعض الدراسات خلصت إلى ضرورة السماح للقطاع الخاص بتمويل المشاريع العامة لتخفيف العبء عن الميزانية العامة للدولة وخفض نسبة العجز في سياق كان يشهد العالم خلاله توجها نحو الخوصصة بداية التسعينات بعد أن ثبت أن سيطرة الدولة على القطاع الاقتصادي قد أدى إلى نتائج سلبية، غير أن العمل بهذا النظام لم يكن بشكل عملي إلا سنة 1992 بعد إلغاء الحكومة للمقتضيات المعمول بها سنة 1989، والتي كانت تركز على التمويل العام للمشاريع، ليعرف مجالا أرحب عمليا ابتداء من سنة 1994، وهي نفس السنة التي تقرر فيها عدم تقديم الدعم للوزارات التي تطبق نظام « Desing Build Finance Operate «DBFO إلا بعد أن تدرس مدى إمكانية تفعيل « PFI » بدلا من النظام السابق وأن تثبت عدم إمكانية تطبيقه1.

وفي فرنسا، نشأت هذه العقود منذ إصدار الأمر رقم 2004-559 في 17 يونيو 2004، مرورا بمجموعة من المراسيم الصادرة في 29 نونبر 2005، ونخص بالذكر مرسوم رقم 2004-1145 المتعلق بتحديد طرق الإعلان التي يمكن إعمالها بصدد هذا النوع من العقود.

1- رجب محمود طاجن: **عقود الشراكة PPP دراسة مقارنة لبعض جوانبها في القانون الإداري الفرنسي**، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى 2007، ص 10-13.

وللإحاطة بنشأة وتطور هذا الصنف من العقود بفرنسا، فإنه ينبغي الرجوع إلى نظام العقود السابق، أي إلى عقد مشروع مقاولة الأشغال العام« Marché d'Entreprise des Travaux Publics « METP ، إلى أن ظهر عقد الشراكة كبديل له بعد أن تم إلغاء العمل به من خلال حكم قضية Préfet des Bouches du Rhône، إذ حسم في تكييفها وذهب إلى أن هذا العقد لا يدخل في طائفة عقود التفويض1، لأن المقابل المالي وإن كان مجزأ على مدة العقد، إلا أنه لا يرتبط بنتائج الاستغلال، أي لا علاقة له بالحالة الاقتصادية والمالية للاستغلال، وهو ما أكده القضاء كذلك لاحقا حول التكييف الحقيقي لعقود« METP » في حكم لمجلس الدولة بتاريخ 8 فبراير 21999 واعتباره صفقة عمومية، وبالتالي الخضوع للمقتضيات المنظمة للصفقات العمومية .

وكأثر لموقف القاضي الإداري الذي أخرج عقود « METP » من دائرة عقود التفويض « DSP »، وتقنين الأشغال العامة سنة 2001 الملغى، والذي أخرجها من نطاق تطبيقه، وبسبب الأهمية القصوى لمثل هذا النوع من العقود بالنسبة للإدارة من الناحيتين المالية والاقتصادية، جاءت المبادرة من المشرع الفرنسي في تبني مضمون عقود « METP » تحت مسمى آخر وهو عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص« PPP » ، وفوض للحكومة في أن تتخذ طبقا للمادة 37 من الدستور بواسطة أمر الإجراءات الكفيلة بوضع هذه الرغبة التشريعية موضع التنفيذ، وتكرس ذلك بالمادة 3 من الباب الأول من القانون 2002-1138 « Loi Perben »3.

1- الحكم الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 15 ابريل 1992 بصدد عقد يتعلق بجمع ونقل المخلفات المنزلية في مقابل أداءات مالية تتحملها الإدارة (METP) .

2 -voir : G. Avoie, METP et le délit de favoritisme, RGCT, n°22, mars-avril, 2002, p 147.

انظر رجب محمود طاجن، مرجع سابق، ص 26-27.

3- رجب محمود طاجن، مرجع سابق، ص 27.

كما أن عقود « METP » التي تتعلق بالبناء تصطدم بمقتضيات القانون رقم 704-85 الصادر في 12 يوليوز 1985 المتعلق بالمشاريع العامة، إذ أن المادة 7 منه تفرض فصل مهمة البناء عن مهمة التصميم، وبالتالي لم يعد هناك بد من إنهاء العمل به.

وفي 2 يوليوز 2003 تم الترخيص للحكومة بأن تتخذ بموجب أمر الإجراءات الكفيلة بخلق أشكال جديدة من العقود التي تجمع بين القطاعين العام والخاص، وكان بذلك هذا القانون بداية التأسيس لعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص بفرنسا. ليعرف القانون الصادر في 17 يونيو 2004 فيما بعد تعديلا من خلال القانون رقم 735-2008 بتاريخ 28 يوليوز 2008، وهي السنة التي عرفت أزمة مالية، فكان لزاما إعادة النظر في بعض الجوانب التقنية، وذلك من خلال القانون رقم 197-2009 من أجل تسريع وتيرة تنفيذ البرامج و الاستثمارات.

كما خصصت المدونة العامة للجماعات الترابية الفرنسية فصلا خاصا بعقود الشراكة، تضمنه الكتاب الرابع المتعلق بالمرافق العامة المحلية، وهو ما يجسد الرغبة في إنعاش الاستثمار والاستجابة لمتطلبات المرتفقين من خلال الوحدات الترابية عبر آلية التعاقد و الشراكة بين القطاعين العام والخاص وهو ما أكدته الدورية الصادرة عن وزير الاقتصاد والمالية[1].

وأما بالمغرب، فيعتبر هذا النوع من العقود جديدا سواء من الناحية العملية أو من الناحية القانونية بالمعنى الضيق للشراكة بين القطاعين العام والخاص، وليس من منطلق الشراكة كتعبير عن مشاركة القطاع الخاص في تدبير المرفق العام، حيث عرفها المغرب من خلال الأساليب الأخرى التي تجسد مشاركة القطاع الخاص القطاع العام في تدبير المرفق العام، كالامتياز والتدبير المفوض مثلا.

والملاحظ أن مجموعة من الأبحاث تدرج بعض التجارب في إطار عقود الشراكة، وهو أمر لا يستقيم خصوصا أمام الفراغ التشريعي الذي كان يعرفه، حيث لم يكن القانون المتعلق بتقنين هذا النوع من العقود موجودا ليؤذن بولادة نمط تدبيري جديد للمرفق العام .

1- اشرف الأحضل، واقع وآفاق الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالمغرب، رسالة لنيل شهادة الماستر، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، 2011-2012، ص 132.

المبحث الثاني: المقاربة المفاهيمية لأساليب خوصصة تدبير المرفق العام

أثارت هذه الأساليب جدلا فقهيا واسعا في سبيل إيجاد تعريف شامل لكل أسلوب من أساليب خوصصة تدبير المرفق العام، والأكيد أن تأصيل هذه الأساليب مفاهيميا من شأنه أن ينير ويزيل أوجه الغموض واللبس التي تكتنف كلا منها، خصوصا أن البعض يكاد لا يميز بينها وآخر يقر باستقلالية كل أسلوب من هذه الأساليب التعاقدية عن الآخر، وسنحاول مقاربة مفاهيم آليات خوصصة التدبير، ورصد مختلف الاتجاهات التي حاولت أن تنفرد بتعريف معين لهذه الأساليب، واستجلاء أوجه الاختلاف بينها من خلال الامتياز كطريقة كلاسيكية (المطلب الأول)، والتدبير المفوض وما يطرحه من إشكالات مفاهيمية (المطلب الثاني)، ثم الشراكة بين القطاعين العام والخاص كتوجه حديث في التعاقد (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الامتياز كطريقة كلاسيكية متجاوزة في تدبير المرفق العام

ارتبط ظهور أسلوب الامتياز كما سبقت الإشارة إلى ذلك بالإيديولوجية الليبرالية، ويعتبر من أهم أساليب تدبير المرفق العام من قبل الخواص وأقدمها.

ويعبر عنه كذلك بمصطلح الالتزام، وهو أسلوب بواسطته يكلف الشخص العام أحد أشخاص القانون الخاص فردا أو شركة لإدارة مرفق عام واستغلاله لمدة محددة بواسطة عقد بين السلطة المانحة والملتزم مستعملا أمواله وعماله لإدارة المرفق العام وتحت مسؤوليته، مقابل حصوله على مبلغ معين أو رسم يتقاضاه من المنتفعين خلال المدة المحددة للامتياز.

وقد أثار تحديد مفهوم عقد الامتياز نقاشا واسعا، فهو حسب بلاندو تلك العقدة التي يمكن بموجبها لشخص خاص أن يتكلف على حسابه الخاص، بتسيير مرفق عمومي مقابل أجرة تتجسد عادة في الأرباح التي يمكن أن يستخلصها من استغلال المرفق، وتكتسي في غالب الأحيان طابع وجيبات تستخلص من استغلال المستعملين لهذا المرفق1.

وقد عرفه الفقيه اندري دولوبادير على أنه طريقة تسيير مرفق عام صناعي أو تجاري من خلاله تقوم الدولة أو الجماعات الترابية باعتبارها مانحة الامتياز والملتزم في إطار اتفاق بينهما يمنحه صلاحية تسيير مرفق عام مقابل وجيبات تستخلص مباشرة من مستعملي المرفق.

ويري احمد بوعشيق أن الامتياز هو طريقة من طرق إدارة مرفق عام صناعي أو تجاري وطني أو محلي، تعهد السلطة مانحة الامتياز بمقتضى عقد إلى ملتزم سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا، عاما أو خاصا باستعمال مرفق عام اقتصادي بأمواله وعماله وتحت مسؤوليته، مقابل رسوم من المنتفعين بخدمات ذلك المرفق خلال مدة معينة.

ويعرفه عبد الله المتوكل على أنه عقد إداري، بموجبه يمنح الشخص العام بصفته "مانح الامتياز" الثقة في شخص خاص، طبيعي أو معنوي يسمى "صاحب الامتياز" لتسيير مرفق عام، متحملا مخاطره، مقابل تقاضي أجرة من المنتفعين2.

1- تعريف بلاندو"الامتياز المتعلق بالمرافق العامة، أطروحة بمدينة جنروبل، 1929، ص 54، وارد برسالة الجماعات المحلية، العدد 10-2004، ص 12.

2 -La concession est un contra un vertu duquel une personne publique dénommée concédante, confie à une personne privée physique ou morale dite concessionnaire la gérance d'un service public à ses risques et périls, moyennant une perception de redevances sur les usagers.

Voir :Abdellah ELMOUTAOUAKIL, les grands services publics, publications de la REMALD, n°13, 1ere édition, 1999, p 89-90.

ويعرف عبد القادر باينة الامتياز على انه عقد بمقتضاه تمنح الإدارة أحد الخواص تسيير مرفق عمومي مقابل أجر يتقاضاه من المنتفعين، وهنا يقدم الشخص وعادة ما يكون شخصا معنويا نظرا لضخامة النشاط والرأسمال الضروري لتسيير المرفق أو جزء منه، وذلك بموجب عقد إداري، يحدد حقوق وواجبات صاحب الامتياز وكذلك امتيازات صاحب الإدارة1.

ويعرف عبد الله حداد الامتياز على أنه طريقة من طرق إدارة المرافق العمومية ناتجة عن عقد، وفيه تعهد جهة إدارية إلى ملتزم سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا، خاصا أو عاما، بإدارة مرفق عمومي أو انجاز أشغال عمومية، مستعملا في ذلك أمواله وعماله وعلى مسؤوليته، تحت إشراف السلطة مانحة الامتياز، ومقابل ذلك يحق للملتزم تقاضي رسوم من جمهور المنتفعين من المرفق أو حقه في استغلال المنشأة لحسابه الخاص مدة معينة من الزمن تتراوح بين 30 و60 سنة2.

وطبقا لتعريف مفوض الدولة الفرنسي Chardenet في ملاحظاته على حكم شركة غاز بوردو بتاريخ 24 مارس 1916، يعتبر الامتياز عقدا بموجبه تعهد الإدارة إلى أحد الأشخاص الخاصة فردا أو شركة يسمى الملتزم بمهمة تسيير مرفق عام، وذلك مقابل اجر مالي يحصل عليه من المنتفعين بالمرفق العام3 .

ويمكن أن نستنتج من خلال ما سبق، أن عقد الامتياز اتفاق بين السلطة المانحة وصاحب الامتياز أو الملتزم، وأن موضوع الالتزام أو الامتياز هو إدارة واستغلال مرفق عام بغية إشباع حاجات عامة أو أداء خدمات عامة بصورة منتظمة لقاء عوض أو مقابل يحصل عليه من المرتفقين، وذلك خلال مدة معينة وعادة ما تكون طويلة قد تصل إلى 99 سنة وان كانت هذه المدة غير محددة بنص تشريعي، وذلك حتى يتسنى للملتزم تغطية النفقات التي وظفها في إنشاء المشروع و إدارته وتحقيق هامش من الربح.

1- عبد القادر باينة: **أشكال النشاط الإداري**، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط 2006، ص 21.

2-عبد الله حداد: **الوجيز في قانون المرافق العمومية الكبرى**، منشورات عكاظ، 2005، ص 134.

3- ثورية العيوني، نظرية المرافق العامة، الطبعة الأولى 2005، ص 102.

وتأسيسا على مختلف هذه المحاولات التعريفية للامتياز يتضح على أن منحه للملتزم كطرف متعاقد اختلفت الآراء حول طبيعته، ويمكن أن نجملها في ثلاث اتجاهات: فمنها ما ذهب إلى اعتباره شخصا عاما أو خاصا، ومنها من اقتصر على ملتزم خاص، ومنها من لم يشر إلى طبيعته سواء كان شخصا من الأشخاص الخاصة أو العامة.

ومنه يظهر على أن أصحاب طرح الطبيعة الخاصة للملتزم لا يرون مانعا في أن يكون طبيعيا أو معنويا (فردا أو شركة)، وهو نفس التوجه الذي يذهب إليه أصحاب الطرح الاختياري بين طبيعة الملتزم سواء كان خاصا أو عاما.

المطلب الثاني: التدبير المفوض وإشكالية تأصيل المفهوم

تعددت التعريفات المحددة لمفهوم التدبير المفوض فاختلفت الآراء والتوجهات إلى درجة الغموض والتناقض أحيانا، فقد ظل مفهوم التدبير المفوض غامضا وغير محدد بشكل دقيق بسبب غياب الإطار القانوني[1] منذ سنة 1997 تاريخ انطلاق أولى تجارب هذا العقد إلى حين صدور القانون المنظم له سنة 2006، حيث عمل المشرع المغربي على سد الفراغ التشريعي المنظم لعقد التدبير المفوض وأعطى تعريفا له من خلال المادة الثانية، فعقد التدبير المفوض عقد حديث في تدبير المرفق العام الاقتصادي، بمقتضاه يفوض شخص معنوي خاضع للقانون العام يسمى المفوض لمدة محددة تدبير مرفق عام، ويعهد بمسؤوليته إلى شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص يسمى المفوض إليه، ويخول له حق تحصيل أجرة من المرتفقين وتحقيق أرباح مقابل تدبيره للمرفق والانتفاع من خدماته.

1 -La gestion délégué de service public est présente dans le paysage économique marocain depuis le début du siècle dernier .Elle a connu un renouveau au cours des vingt dernières années par a signature de grands contrats dans les domaines aussi divers que l'eau, l'irrigation, l'électricité ou les transports urbains .En l'absence d'un cadre légal de référence, ces conventions suivaient différents modèles, inspirés du droit français ou du droit anglo-saxon. Cette carence est désormais comblée par la loi 05.54 promulguée par le dahir n°1.06.15 du 14 février 2006.

-Voir Christine POMMEL .Hicham NACIRI .La loi 05.54 relative à la gestion déléguée des services publics: entre régime administratif et négociation contractuelle, REMALD, n°75 Juillet - Aout, 2007, p 25.

ويمكن أن يتعلق التدبير المفوض بانجاز أو تدبير منشأة عمومية أو هما معا تساهم في مزاولة نشاط المرفق العام المفوض1، ويتولى المفوض إليه مسؤولية المرفق العام مع التزامه باحترام القواعد العامة التي تحكم سيرها، وأن يقدم خدماته بأقل كلفة وفي أحسن شروط السلامة والجودة و المحافظة على البيئة.

وقد اعتبر البعض بأن التدبير المفوض أسلوب جديد مستقل عن الامتياز، في حين اعتبره البعض الآخر بمثابة عقد امتياز، بينما ذهب البعض الآخر إلى اعتبار التدبير المفوض مفهوما واسعا يشمل جميع أشكال و أساليب تدبير المرافق العامة، حيث توكل الجماعات الترابية للقطاع الخاص تدبير مرفق عام :

فقد عرفه أحمد بوعشيق على أنه عقد إداري تعهد السلطة المفوضة للمفوض له، داخل المجال الترابي المحدد في مدار التفويض باستغلاله وتدبير المرفق العام الصناعي والتجاري المحلي لمدة محددة تنتهي بانقضاء العقد .

وهو نفس التوجه الذي ذهب إليه عبد السلام البقالي الذي اعتبر أن التدبير المفوض يجد أصوله في عقد الامتياز، لكن يختلف عن هذا الأخير وإن كان بمثابة الإصلاح الضمني له 2.

الأمر نفسه بالنسبة لمحمد براهيمي، الذي يرى بأن أسلوب التدبير المفوض للمرافق العمومية يجد جذوره في التاريخ المغربي ويرجع إلى سنة 1914، حيث تم إنشاء الشركة المغربية لتوزيع الماء والكهرباء « SMD »، وحظيت بامتياز استغلال وتجهيز مدينة الدار البيضاء بالكهرباء وحظيت كذلك بامتياز إنتاج وتوزيع الماء الصالح للشرب في الرباط، سلا، مكناس وطنجة 3.

1- المادة 2 من القانون 05-54 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة.

2- محمد الأعرج: **طرق تدبير المرافق العامة بالمغرب**، **المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية**، العدد 52، الطبعة الأولى 2004، ص ص 120 -121.

3- بنقاسم حنان: **المؤسسات العمومية في المغرب، بين الترشيد والتفويت**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال، الرباط،2002 – 2003، ص 249.

ويرى عبد القادر باينة أن عقد التدبير المفوض شكل جديد يقترب من الامتياز، بواسطته تعهد الإدارة تدبير مرفق عام، تساهم فيه الإدارة بتقديم بعض المنشآت التي كانت عادة توظفها في تسيير ذلك المرفق، لشخص معنوي، لمدة معينة لقاء مقابل يتلقاه من المنتفعين بخدماته، على أساس أن تستفيد الإدارة من بعض المزايا1.

ويرى محمد اليعكوبي أن التدبير المفوض، هو كل تدبير لمرفق عام بواسطة شخص معنوي خاص، وهو يمتد ليشمل مختلف طرق التسيير الكلاسيكية، كعقود الامتياز والوكالة وكل اتفاقيات التفويض المتراوحة بين حد أدنى وحد أقصى2.

وهناك من عرفه بكونه عقدا إداريا تفوت الدولة أو إحدى هيئاتها العامة بموجبه تدبير مرفق عمومي عن طريق التفويض، لشخص من أشخاص القانون الخاص ولمدة محددة، ووفق شروط تضمن الجودة والفعالية وحسن تدبير المرفق، ويتقاضى المفوض له مقابل خدماته من المنتفعين من المرفق العمومي، وتسهر الإدارة مانحة التفويض على تطبيق مقتضياته، يتشابه مع طريقة الامتياز كما عرفها سليمان الطماوي، والتي قصد بها أن تعهد الإدارة (الدولة ، الجماعات) إلى أحد الأفراد أو الشركات بإدارة مرفق عام اقتصادي واستغلاله لمدة محددة3.

كما أن المادة 39 من الميثاق الجماعي 400.78 المعدل بموجب القانون 08.17، المنسوخة مقتضياته بموجب القانون التنظيمي 113.14، نصت على أن المجلس يقرر في طرق تدبير المرافق العمومية الجماعية عن طريق الوكالة المباشرة والوكالة المستقلة والامتياز وكل طريقة أخرى من طرق التدبير المفوض للمرافق العمومية طبقا للقوانين والأنظمة المعمول بها .

1- عبد القادر باينة، أشكال النشاط الإداري، مرجع سابق، ص 21.

2 -M.EL YAAKOUBI, La gestion déléguée des servies publics locaux au Maroc, REMALD, n° 19,1997, p 149.

3- بنقاسم حنان: **المؤسسات العمومية في المغرب**، بين الترشيد والتفويت، مرجع سابق، ص 251.

4- المادة 39 من الميثاق الجماعي 00.78 الصادر سنة 2002.

والواقع أن هذا التعريف كان قبل إصدار النص القانوني المنظم لعقد التدبير المفوض سنة 2006، والذي استثنى الدولة من نطاق تطبيقه، إذ يطبق على عقود التدبير المفوض للمرافق والمنشات العمومية المبرمة من قبل الجماعات المحلية أو هيئاتها والمؤسسات العامة[1]، كما أن القانون المنظم للتدبير المفوض يحمل تصورا جديدا يتيح التعاقد مع شخص معنوي عام أو خاص، وبالتالي في نظرنا لا يمكن تحديد مفهوم التدبير المفوض من خلال الامتياز، كون هذا الأخير يعتبر طريقة من طرق التدبير المفوض بحسب منطوق المادة السابق ذكرها.

وفي الوقت الذي كان منتظرا أن يتجه المشرع نحو التدقيق المفاهيمي إلا أن القانون التنظيمي للجماعات 113.14 جاء على نحو صياغة المقتضيات الواردة في القوانين المنظمة للجماعات الترابية السابقة حيث نجد المادة 92 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات[2]، تنص على أن مجلس الجماعة يفصل بمداولاته في إحداث المرافق العمومية التابعة للجماعة وطرق تدبيرها...، وطرق التدبير المفوض للمرافق العمومية التابعة للجماعة. وبالتالي تؤكد نفس الطابع المتعدد للتدبير المفوض.

غير أن هناك بعض المستجدات التي يمكن استنتاجها من خلال القانون التنظيمي للجماعات الذي نص في مادته 83 أنه يتعين على الجماعة أن تعتمد عند إحداث أو تدبير المرافق المشار إليها في الفقرة الثانية من المادة نفسها سبل التحديث في التدبير المتاحة لها، ولاسيما عن طريق التدبير المفوض أو إحداث شركات التنمية المحلية أو التعاقد مع القطاع الخاص.

1- تنص المادة الأولى من القانون 05-54 المتعلق بالتدبير المفوض على انه: يطبق هذا القانون على عقود التدبير المفوض للمرافق والمنشآت العمومية المبرمة من قبل الجماعات المحلية أو هيأتها والمؤسسات العامة.

2- القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، صادر بالجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 23 يوليو 2015.

إذ ما يمكن أن يستشف من خلال المادتين إذن هو عدم التنصيص على باقي الطرق التي كان منصوصا عليها في الميثاق الجماعي المنسوخة مقتضياته والمتمثلة في الوكالة المباشرة والوكالة المستقلة والامتياز، فهل هذا يعني نهاية لهذه الطرق التدبيرية وعدم مشروعيتها على مستوى النص والممارسة اليوم؟ وبالتالي اللجوء إلى الإمكانيات التدبيرية المنصوص عليها في هذا القانون التنظيمي التي حددها في تدبير بعض المرافق من خلال آليات بعينها " ولاسيما عن طريق التدبير المفوض أو إحداث شركات التنمية المحلية أو التعاقد مع القطاع الخاص؟

وهو ما يجعلنا نتساءل من جهة عن مآل الطرق التدبيرية التقليدية المعمول بها في تقديم خدمات القرب المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة 83 في ظل القانون التنظيمي 113.14، ومن جهة أخرى عن طبيعة خيار التعاقد مع القطاع الخاص، لأن المشرع نص على هذا الخيار دون بيان طبيعته، والتي من المفترض ألا تكون عقد شراكة عام خاص بحسب مقتضيات القانون 12.86.

إن إعمال هذه المقتضيات من خلال التأطير القانوني يمكن أن يعكس الرغبة في تحديث آليات التدبير تماشيا مع الدور الجديد للدولة، لكن هل يمكن القول بزوال الطرق التقليدية في التدبير على مستوى الواقع الذي لازال يعرف استمرارية هذه الأنماط التدبيرية، والانتقال للعمل وفق ما تم التنصيص عليه من مقتضيات محددة بقانون تنظيمي بالنظر إلى ما يكتسيه هذا الصنف من أهمية في هرمية التشريع، وذلك بالعدول عن اللجوء إليها والاستعانة بما نص عليه المشرع من الطرق التدبيرية.

وإذا كان هناك من حاول تعريف عقد التدبير المفوض من خلال الامتياز، فإن أمال المشرفي يرى أنه من غير المنطقي تعريف التدبير المفوض من خلال أسلوب الامتياز، الذي يعاني صعوبات في تعريفه، خصوصا وأنه لا يتوفر على إطار قانوني واضح، وأوضح بالنسبة للتوجه الفقهي الذي يعطي للتدبير المفوض مفهوما أشمل يجمع بين جميع أشكال استغلال المرفق العام، بأن هذا التوجه قد ينطبق على النموذج الفرنسي وفي حدود معينة، لكن لا يمكن تطبيقه على التجربة المغربية، لأن مفهوم تفويض تدبير المرفق العام كما ورد في التشريع والفقه والقضاء الفرنسي مختلف عن مفهوم التدبير المفوض كما هو مطبق في المغرب، فوجود التدبير المفوض في المغرب أملته اعتبارات مصلحية، ويخلص إلى أن المهم هو النظام المطبق، أي أن الوجود أكثر أهمية من المفهوم 1.

واعتبره عبد الله حداد طريقة جديدة من بين الطرق المعتمدة لتسيير المرافق العامة، تتشابه مع عقد الامتياز وتختلف عنه لأن المدة الزمنية لعقد الامتياز تكون أطول، كما أن الملتزم يتعهد بتوفير الأموال والمستخدمين بينما في التدبير المفوض تبقى التجهيزات في ملكية الإدارة، كما يحتفظ المفوض له بالمستخدمين مع مراعاة حقوقهم.

1- محمد الأعرج: **القانون الإداري المغربي**، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 74، الجزء الأول، ط3، 2011، ص 417.

أما المشرع الفرنسي[1] فقد عرف تفويض المرفق العام على أنه عقد بموجبه يعهد شخص معنوي عام بتدبير مرفق عام تحت مسؤولية المفوض إليه، سواء كان شخصا عاما أو خاصا والذي تكون مكافأته جوهريا مرتبطة بنتائج استغلال المرفق العام، فالمفوض إليه يمكن أن يعهد إليه بانجاز أشغال أو باقتناء أموال ضرورية للمرفق[2]، تندرج تحته مجموعة من الأشكال الأخرى المشابهة، لاسيما عقد الامتياز وقد ورد هذا التحديد في تقرير كالان « Rapport Galland » سنة 1987، الموجه إلى المديرية العامة للجماعات المحلية « DGCL »[3].

وبالعودة إلى التعريفين الذين أتى بهما المشرع المغربي ونظيره الفرنسي يمكن القول بأنهما تضمنا أهم الخصائص المميزة لعقد لتدبير المفوض، والتي يمكن للقاضي الإداري الاستناد عليها عند البث في المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية[4].

غير أنه من ناحية أخرى يطرح لبس تمييز التدبير المفوض، حيث أنه بالرجوع إلى مدونة المحاكم المالية نجد أن المجلس الجهوي للحسابات مؤهل للقيام بمهام تقييم الأجهزة الخاضعة لرقابته كالجماعات الترابية وهيئاتها والمقاولات والشركات والمؤسسات العمومية الخاضعة لوصايتها وكذا المقاولات المخولة الامتياز في مرفق عام محلي أو المعهود إليها بتسييره[5]، وبالتالي كان لزاما تكييف مفهوم التدبير المفوض مع مفهوم الامتياز، واعتبار التدبير المفوض عقد امتياز، ولذلك فإذا كان عقد الامتياز يبرم في غياب النص القانوني، فإنه لا يعقل اليوم إبرام هذا النوع من العقود دون اللجوء إلى المنافسة كما هو الشأن بالنسبة للتدبير المفوض.

1- القانون 2001-1168 الصادر في 11 دجنبر 2001 .

2- المصطفى المصبحي: **تدبير المرافق العمومية بين القطاعين العام والخاص، سياسة التدبير المفوض نموذجا**، بحث لنيل أطروحة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية والاجتماعية، سطات، 2012-2013، ص 41.

3- رشيد عدنان: **نشأة وتطور عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص**، مسالك، عدد مزدوج 17-18، 2001، ص 55.

4- احمد بوسيدي: **الخصائص المميزة لعقود التدبير المفوض**، المنبر القانوني، عدد مزدوج 2-3 ابريل، أكتوبر 2012، ص 211.

5- المادة 118 من مدونة المحاكم المالية، مركز الدراسات والأبحاث الجنائية بمديرية الشؤون الجنائية، وزارة العدل، سلسلة نصوص قانونية، ماي 2011، العدد 14.

ويختلف التدبير المفوض عن الشراكة من حيث مجال التطبيق، فالدولة استثناء من مجال تطبيق عقود التدبير المفوض والجماعات الترابية مستثناة من مجال تطبيق عقود الشراكة، ومن حيث الأهداف، فإذا كانت وظيفة التدبير المفوض محددة في إنجاز أو تدبير منشأة عمومية، فإن عقد الشراكة يتعدى ذلك إلى التمويل الكلي أو الجزئي والصيانة، وبالتالي فهي مهمة شاملة مقارنة مع التدبير المفوض، ومن حيث المدة، فإذا كانت المادة 13 من قانون التدبير المفوض 05.54 قد تركت الأمر متروكا لاتفاق أطراف العقد بحسب طبيعة العقد، وتمدد عند الضرورة لمرة واحدة تكون موضوع عقد ملحق فقد حددت المادة 13 من مشروع القانون 12.86 هذه المدة بين خمس 5، وثلاثين 30 سنة، تمدد حسب طبيعة المشروع إلى خمسين 50 سنة، ومن حيث المسؤولية فالمادة 24 من قانون التدبير المفوض تنص على مسؤولية المفوض إليه في حين المادة 24 من مشروع القانون 12.86 تنص على تقاسم المخاطر.

المطلب الثالث: الشراكة بين القطاعين العام والخاص كأسلوب حديث في التعاقد:

تعتبر عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص شكلا تعاقديا حديثا مع القطاع الخاص وأحد الوسائل التعاقدية الأساسية التي يمكن أن تساهم في تمويل الخدمات العامة وخصوصا المحلية منها ؛ وقد حاول الفقه المغربي مقاربة مفهوم عقود الشراكة في ظل غياب تعريف قانوني لعقود الشراكة، حيث يرى محمد اليعقوبي عقود الشراكة على أنها عقود طويلة الأمد، تجمع بين القطاعين العام والخاص من أجل إنجاز عمليات تصميم وبناء وتمويل وتدبير التجهيزات والمرافق العمومية، وتمنح للمنتخبين المحليين إمكانية إشراك القطاع العام والخاص في الاستثمار ضمانا لجودة الخدمات1.

1 -M.EL YAAKOUBI, la notion de partenariat, REMALD, n°68, Mais – Juin, 2006, p 72.

وبميز أحمد بوعشيق في تعريفه للشراكة بين القطاعين العام والخاص بين مفهومين: الأول، واسع و الذي يعرف فيه عقود الشراكة بين القطاعين العام و الخاص بقوله: بأنها عقود إدارية بحكم القانون بين أحد الأشخاص المعنوية العامة - الدولة، الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية-، وإحدى المقاولات الخاصة التي تتكلف بمهمة شاملة تتضمن تمويل الاستثمار، بناء الأشغال العمومية، تشغيل وتدبير المرفق العام وصيانته طوال مدة الاستغلال، وانتقال الملكية في نهاية المدة والتي عادة ما تكون طويلة.

وأما التعريف الضيق، فيعني التعاون لانجاز مشاريع مشتركة بين الدولة أو المؤسسات العمومية أو الجماعات الترابية من جهة والمقاولات الخاصة وتتم هذه الشراكة بواسطة عقد1. ويذهب إلى اعتبار عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص عقود بوت «BOT»، وإن كانت ليست باصطلاح قانوني بل افرزها الواقع العملي2.

بينما اعتبر عبد العزيز أشرقي عقد الشراكة مفهوما مركزيا واستراتيجيا لتجديد العمل الإداري، باعتباره طريقة تمويل تعاقدية تمنح بواسطتها السلطات العمومية لفائدة الخواص القيام بتمويل تجهيزات تعود لمصالح عمومية لقاء مقابل يتوصل به الشريك الخاص3.

1- احمد بوعشيق: **عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص: آلية فعالة لتمويل التنمية المحلية** ،المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 90-91، يناير –ابريل 2010، ص 86-87.

2- وهي اختصار لثلاث كلمات انجليزية :البناء Build، والتشغيل Operate ، ونقل الملكية Transfer.

3-عبد العزيز اشرقي: **الحكامة الجيدة الدولية-الوطنية- الجماعة ومتطلبات الإدارة المواطنة**، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ط1، 2009، ص 294..

وقد عرف المشرع الفرنسي عقد الشراكة على أنه عقد إداري يعهد بموجبه الدولة أو إحدى المؤسسات العمومية التابعة للدولة إلى احد أشخاص القانون الخاص، لمدة محددة ،بمهمة شاملة تتعلق بتمويل وإدارة واستغلال وصيانة مرفق عام طوال مدة العقد، في مقابل مبالغ مالية تلتزم الإدارة بدفعها إليه بشكل مجزأ خلال مدة العقد[1]. وفي محاولة للمشرع المغربي إعطاء تعريف لهذا العقد، جاء في المادة الأولى من مسودة المشروع المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص على أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي شكل من التعاون تعهد من خلاله الدولة والجماعات الترابية أو هيئاتها والمؤسسات العمومية والمنشآت العامة، وعموما كل شخص معنوي خاضع للقانون العام يسمى الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام، لشركاء ها الخاضعين للقانون الخاص يسمى الشريك الخاص، بمسؤولية القيام بمهمة شاملة تتضمن التصميم والتمويل الكلي أو الجزئي والانجاز أو إعادة توظيف وصيانة أو استغلال منشأة أو بنية تحتية ضرورية لتوفير خدمة عمومية، وذلك بواسطة عقد إداري محدد المدة يسمى عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

أما مشروع القانون 86-12، فقد عرفت المادة الأولى عقد الشراكة على أنه:" عقد إداري، محدد المدة، يعهد الشخص العام بموجبه إلى شريك خاص مسؤولية القيام بمهمة شاملة تتضمن التصميم والتمويل الكلي أو الجزئي والانجاز أو إعادة توظيف وصيانة، و / أو استغلال منشأة أو بنية تحتية ضرورية لتوفير خدمة عمومية".

Article 1. loi 30 juillet 2008- modifier par loi n° 2009 du 17 février 2009- art 14I. Le contrat de partenariat est un -1 contrat administratif par lequel l'Etat ou un établissement public de l'Etat confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement à l'exception de toute participation au capital.

وتتراوح مدة العقد حسب الحالات بين خمس (5) سنوات كحد أدنى، وثلاثين (30) سنة كحد أقصى، ويمكن تمديدها إلى خمسين (50) سنة وذلك حسب الطبيعة المركبة للمشروع وخصوصياته التقنية والاقتصادية والمحاسباتية والمالية1. ويقصد بالشخص العام الدولة المؤسسات العمومية التابعة للدولة والمنشات العامة، وهو ما يجعلنا نتساءل لماذا تم إقصاء الجماعات الترابية من مجال تطبيق هذا العقود؟

فيما عرفت المادة الأولى من القانون 212.86 عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أنه: "عقد محدد المدة يعهد بموجبه شخص عام إلى شريك خاص مسؤولية القيام بمهمة شاملة تتضمن التصميم والتمويل الكلي أو الجزئي والبناء أو إعادة التأهيل وصيانة أو استغلال منشأة أو بنية تحتية أو تقديم خدمات ضرورية لتوفير مرفق عمومي".

إن المقارنة بين التعريف الوارد في المشروع وبين الذي تم اعتماده بعد المصادقة عليه تبين أن هناك اختلافا على مستوى الصياغة اللغوية للمفهوم، كما أن هذه الصياغة جاءت على نحو يمكن معه القول أن الشريك الخاص بالإمكان أن تسند إليه مهام مختلفة تتوزع بين التصميم التمويل والبناء أو الإنجاز والصيانة والتشغيل والاستغلال وتقديم الخدمات مما يمكن القول معه كذلك أن هذا العقد يمكن أن تتفرع عنه نماذج عقود شراكة مختلفة باختلاف المهام المسندة إلى الشريك الخاص.

ومن بين الملاحظات التي ينبغي التأكيد عليها من خلال التعريف المعتمد بعد المصادقة على مشروع القانون ودخوله حيز التنفيذ إقصاؤه الجماعات الترابية من مجال تطبيقه، كما يمكن إبداء بعض الملاحظات بين عقدي الشراكة والتدبير المفوض على مستوى الطرف المتعاقد ومحل العقد، فالطرف المتعاقد قد يكون عاما أو خاصا في عقد التدبير المفوض،

1- المادة 13 من مشروع القانون 86-12 المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص.وتقابلها المادة 11 من مسودة المشروع..

2- القانون 12.86 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، صادر بالجريدة الرسمية عدد 6328 بتاريخ فاتح ربيع الآخر 1436 / 22 يناير 2015.

بينما لا يمكن إلا أن يكون شريكا خاصا في عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، غير أن التساؤل يبقى مطروحا حول محل العقد، فإذا كان عقد التدبير المفوض قد ينشئ مرفقا من العدم أو ينصب على تدبيره أو هما معا، فما هو وجه الاختلاف بينه وبين عقد الشراكة، حيث بالإضافة الى التصميم والتمويل والبناء والإنجاز هناك إعادة التأهيل والصيانة، وهو ما يفيد نفس خصائص العقد التدبير المفوض المتمثلة في إيجاد المرفق وتدبيره.

فالملاحظ إذن أنه لم يعد بإمكان كل شخص من أشخاص القانون العام إبرام عقد الشراكة مع الخواص، فإلام يعزى هذا التراجع، هل إلى تعزيز دور ومكانة الدولة في علاقتها بالقطاع الخاص ؟،أم أن الأمر يتعلق بمسألة التمويل، والتي ستثقل كاهل ميزانية الجماعات الترابية، وبالتالي تنفرد الدولة بمجال البنية التحتية على المستوى الوطني بالنظر إلى التكلفة التي يتطلبها الاستثمار، وكلما تعلق الأمر بتدبير بمرفق محلي تتدخل الجماعات الترابية عن طريق التدبير المفوض، وبالتالي تحديد أدوار الدولة والجماعات الترابية ووضع حدود على تدخل الجماعات الترابية، وهو ما يعني من ناحية أخرى عدم قدرة الجماعات الترابية التعاقدية ؟

ولتمييز عقد الشراكة عن عقود البوت، سنحاول رصد الاتجاهات التي حاولت مقاربة المفهوم1، والوقوف عند الجدل الفقهي بصدد تكييف هذا النوع من العقود، فقد عرفه Loncle بأنه اجتماع مجموعة أطراف من القطاع الخاص في شركة مشروع تجاز من قبل الدولة وفقا لأحكام العقد الموقع بينهما في تمويل وبناء واستثمار مشاريع لمدة تكون كافية لسداد الالتزامات من خلال عائدات الاستثمار والسماح للمستثمر الأساسي من تحقيق هدفه الاستثماري.

وعرفه Cazelet بأنه نظام ممول بصورة أساسية من القطاع الخاص ينتج عن كيان أو مجموعة تهدف إلى استثمار نشاط في الصناعة أو البنى التحتية، تحت شكل امتياز أو أي شكل لمدة محدودة، يحصل خلالها المستثمر على عائدات تغطي نفقات الاستثمار.

في حين عرفه Bettinger بأنه اتفاق يتولى بموجبه المتعاقد مع الإدارة تشغيل المشروع وإعادة المنشات إلى الدولة عند انتهاء مدة العقد، التي عادة لا تتجاوز الثلاثين 30 سنة، ويتضمن العقد إقامة البنية التحتية من قبل شركة خاصة أو مجموعة من الشركات التي تستخدم أموالها الخاصة لإقامة المشروع، وتقوم بتشغيله طول مدة العقد، وتحصل على إيرادات التشغيل مقابل الخدمات التي تقدمها، بشكل يغطي نفقات التشغيل.

1- فهناك من عرفها بأنها عقد يبرم بين الإدارة والملتزم الذي قد يكون شخصا طبيعيا أو معنويا، عاما أو خاصا،يتعهد من خلاله الملتزم على مسؤوليته وبواسطة أمواله ومستخدميه ببناء وتشييد وتشغيل مرفق عام وإدارته، مقابل رسوم يتقاضاها من المنتفعين طيلة مدة العقد، مع نقل ملكيته إلى الإدارة في نهاية العقد. بينما يرى اتجاه ثان بأنه مشروع تعهد من خلاله الإدارة إلى شخص طبيعي أو معنوي، يؤسس بعد إبرام العقد شركة تعرف بشركة المشروع، مهمتها القيام بتنفيذ العقد (إنشاء وتشييدا وتشغيلا وإدارة)، خلال مدة معينة مقابل اقتضاء رسوم من المنتفعين بخدماته ونقل ملكيته إلى الإدارة بلا مقابل عند نهاية العقد، في حين يرى الاتجاه الثالث أنها أسلوب من أساليب تمويل المشاريع العامة المتعلقة بالبنية التحتية للمجتمع، حيث يلتزم المتعاقد شخصا طبيعيا كان أو معنويا، وطنيا أو أجنبيا بتمويل المشروع على أن تبقى ملكية الإدارة قائمة، وتنحصر مهمة المتعاقد في القيام بأعمال التصميم، البناء، التشييد وإدارة المشروع لمدة محددة مقابل رسوم محددة يتقاضاها من المنتفعين مع التزامه بتسليم الرفق للإدارة عند نهاية المدة. وهو الاتجاه الذي تبنته الهيئة التحكيمية من خلال قضية تحكيمية رقم 23 بين إحدى المقاولات محتكمة في مواجهة إحدى الجهات الإدارية محتكم ضدها ،أوردها محمد ماجد خلوصي، قضايا تحكيمية، دار الكتب القانونية، مصر،المجلة الكبرى،2008، ص 279 .انظر عبد الإله المحبوب، عقود التشييد والاستغلال والتسليم BOT المفهوم والتكييف القانوني، مجلة الأبحاث والدراسات القانونية، العدد الأول، يناير- ماي 2013، ص 25-27.

وقد عرفتها الهيئة التحكيمية المصرية في قضية عرضت عليها موضوعها إنشاء وتشغيل وانتفاع بمشروع استثماري بنظام البوت، حيث نصت على ما يلي:"مفهوم نظام البناء والتشغيل هو شكل من أشكال تمويل المشاريع تمنح بمقتضاه الحكومة ولفترة محددة من الزمن احد الاتحادات المالية الخاصة، والتي تكون شركة امتياز لدراسة وتنفيذ وتشغيل مشروع معين تقترحه الحكومة، وعندئذ تقوم الشركة بتصميمه وبنائه وتملكه وتشغيله وإدارته واستغلاله تجاريا لعدد من السنوات، تسترد من خلاله الشركة تكاليف البناء إلى جانب تحقيق ربح مناسب من العائدات المتأتية من تشغيل المشروع واستغلاله، وفي نهاية مدة الامتياز تنتقل الملكية أو حق امتياز المشروع إلى الحكومة المانحة دون مقابل".

وقد ثار الخلاف حول الطبيعة القانونية لهذا العقد بين من يراه عقدا من العقود الخاضعة القانون الخاص1 مستندين في ذلك إلى أنه لا يمكن إخضاعه للقواعد المنظمة للعقود الإدارية لعدم توفر شروط العقد الإداري حتى ولو كانت الإدارة طرفا في العقد واتصاله بنشاط المرفق غير أنه يفتقر إلى الشروط الاستثنائية، حيث يتم التعاقد بنفس طريقة تعاقد أطراف العقد في القانون الخاص، كما لا يمكن ضمها إلى عقود الامتياز لعد توافر أركانه، وآخر يرى أنها من قبيل العقود الإدارية الخاضعة للقانون العام2،

1- من بين التشريعات التي تؤيد هذا الاتجاه التشريع التركي، حيث نصت المادة الخامسة من قانون 3996 لسنة 1994 الخاص بمشروعات البوت على أنه لا تعتبر عقود امتياز العقود التي توقع بين الوحدة الإدارية المكلفة من لجنة التخطيط العليا وشركة رأسمال المستثمر أو الشركة الأجنبية ،وهذا العقد سوف يحكم بواسطة نصوص القانون الخاص.غير أن المحكمة الدستورية العليا سترفض هذا الطرح في الدعوى رقم 23 لسنة 1995 وحكمت بإلغاء المادة لمخالفتها نص المادة 155 من الدستور استنادا إلى أن عقود البوت عقود إدارية بطبيعتها.

2- من التشريعات التي اعتبرت عقد البوت عقد امتياز أشغال عامة ،التشريع اللبناني من خلال قرار مجلس رقم 6503 سنة 1995 وبالتالي لا يستوجب صدور قانون خاص به تطبيقا لنص المادة 89 من الدستور والاكتفاء بمرسوم صادر عن مجلس الوزراء وقد تأكد ذلك من خلال حكمين عن هذا المجلس يتعلقان بموضوع شركتي الهاتف سليسوليبانسيل في 17.08.2001.

وهو اتجاه يمكن أن نميز فيه بين من يدرجه في إطار عقد الامتياز، حيث يرى أنصار هذا الطرح أن نظام البوت إلا نظام الامتياز القديم تحت مسمى جديد، وبالنظر إلى موضوع العقد فمن الصعب إخضاعه للقانون الخاص باعتبار أن ذلك يكرس نوعا من المساواة غير المنطقية بين المصلحة الفردية والمصلحة العامة، والتي تخول الإدارة بموجبها حق تعديل بنود العقد التنظيمية بصفة منفردة وهو ما يعبر عن قيام الشرط الاستثنائي في العقد الإداري، ومن يدرجه في إطار عقد الأشغال العامة استنادا إلى أن محل العقد هو القيام بأعمال إنشائية تحكمه القواعد الضابطة لعقود الأشغال العامة، فالباعث الرئيسي من القيام بالمشروع هو إنشاء المرفق، أما إدارته من قبل منفذ المشروع مدة معينة، فذلك لا ينفي أن القصد من ورائها هو تحصيل ما تكبده من نفقات.

وعلى الرغم من ذلك، هناك اختلاف بينهما، إن على مستوى موضوع العقد فعقد الأشغال العامة يتضمن البناء أو الترميم أو الصيانة وليس من الضروري أن تكون تلك الأشغال جديدة، أما عقود البوت فموضوعها الإنشاء والتشييد والاستغلال، أو على مستوى التنفيذ، إذ لا يقوم المنفذ في الحالة الأولى بتقديم أي خدمة للجمهور أو استغلال المرفق لمدة معينة على خلاف عقود البوت، واتجاه ثالث يرى بأن طبيعة العقد ومشتقاته تتحدد بالنظر إلى كل عقد على حدة، إذ بالرغم من أن لها جذورا في عقود الامتياز إلا أنهما يختلفان من حيث الإبرام، حيث أصبح إبرام عقد البوت بناء على المفاوضات، كما أن تنفيذه يكون من خلال صور أو هياكل تعاقدية متعددة1.

1- عبد الإله المحبوب: **عقود التشييد والاستغلال والتسليم BOT المفهوم والتكييف القانوني**، مجلة الأبحاث والدراسات القانونية، العدد الأول، يناير- ماي 2013، ص32-38.

الخاتمة:

عموما فالمرفق العام بالمغرب عرف طرق إدارة مختلفة (كلاسيكية - حديثة) ارتبطت بمعطيات الظرفية التي مر منها، بالنظر كذلك إلى مجموعة من الأسباب التي كانت وراء اللجوء إلى أسلوب معين لتدبير المرافق العامة، ولذلك نجد طرق إدارة عامة كالاستغلال المباشر والمؤسسة العمومية، وأخرى خاصة، كالامتياز، التدبير المفوض ثم عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

إلا أنه إذا كان التحديث يطرح مقاربة جديدة على مستوى التدبير، وقد انخرط المغرب أسوة بباقي الدول السائرة في طريق الانفتاح على اقتصاد السوق في التصور الجديد على مستوى التدبير، وذلك بالتخلي والتراجع التدريجي لفائدة القطاع الخاص، ويتمظهر هذا التحول من خلال الأساليب الجديدة في التدبير من جهة، فمنذ دخول عقد الامتياز إلى المغرب بعد توقيع معاهدة الجزيرة الخضراء سنة 1906، وكذلك عقد التدبير المفوض منذ سنة 1997، وبعد حوالي عقد من إبرام أول عقد سينظم من خلال القانون 05.54 المنظم للتدبير المفوض سنة 2006، والذي يعتبر تقنينه عاملا محفزا في إطار الانفتاح على القطاع الخاص لتدبير المرافق العامة، بل إنه بالنظر إلى الإمكانيات الموظفة يعد بديلا غير مباشر لسياسة الخوصصة، بالإضافة إلى القانون الجديد المنظم للشراكة بين القطاعين العام والخاص 12.86 سنة 2015، وذلك لتجاوز أزمة التمويل والتدبير التقليدي للمرافق العامة الذي استبعد الجماعات الترابية من نطاق تطبيقه مقارنة عكس ما هو عليه الحال بفرنسا، ويبدو هذا الإقصاء مجحفا في ظل الورش التحديثي للجهوية المتقدمة وفي ظل النقلة التشريعية النوعية التي أصبحت تؤطر الجماعات الترابية كفضاء للديمقراطية والتنمية.

غير أنه وفي ظل غياب ميثاق للمرافق العمومية، باعتباره مقتضى دستوري والذي ينبغي أن يكون مرجعا أساسيا للحكامة، فالتحديث المنشود في نظرنا لا يعني حصرا اعتماد أساليب جديدة مؤطرة قانونيا وحسب، ولذلك فحكامة التدبير تعتبر المقياس الحقيقي لمدى فعاليتها في الارتقاء بالمرفق العمومي وجودة خدماته، ومدى نجاحه في كسب رهان التحديث.

قائمة المراجع

ابراهيم كومغار: المرفق العام و تحديات التحديث، مجلة القانون المغربي العدد 20 يناير 2013.

احمد بوسيدي: الخصائص المميزة لعقود التدبير المفوض، المنبر القانوني، عدد مزدوج 2-3 ابريل، أكتوبر 2012.

احمد بوعشيق: المرافق العامة الكبرى على ضوء التحولات المعاصرة، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، ط8، 2004.

احمد بوعشيق: عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص: آلية فعالة لتمويل التنمية المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 90-91، يناير –ابريل 2010.

اشرف الأحضل:واقع وآفاق الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالمغرب، رسالة لنيل شهادة الماستر، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، 2011-2012.

امال المشرفي: قراءة في القانون المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة، مجلة دفاتر القانون والاقتصاد والتدبير، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، العدد 2- 2009 .

بنقاسم حنان: المؤسسات العمومية في المغرب، بين الترشيد والتفويت، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال، الرباط،2002 – 2003.

ثورية العيوني: نظرية المرافق العامة، ط1، 2005.

حنان طيوب: التدبير المفوض نموذج للشراكة بين الجماعات الترابية والقطاع الخاص، بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، 2010-2011.

رجب محمود طاجن: عقود الشراكة PPP دراسة مقارنة لبعض جوانبها في القانون الإداري الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، 2007.

رشيد عدنان: نشأة وتطور عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مسالك، عدد مزدوج 17-18، 2001.

رضوان بوجمعة، قانون المرافق العامة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2000.

عبد الإله المحبوب: عقود التشييد والاستغلال والتسليم BOT المفهوم والتكييف القانوني، مجلة الأبحاث والدراسات القانونية، العدد الأول، يناير- ماي 2013.

عبد الرحمان الماضي: الحكامة التشاركية للتدبير المفوض، بحث في الفعل التشاركي للمرتفق الزبون، جامعة الحسن الأول، بحث لنيل دبلوم الدراسات المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات،2007-2008.

عبد العزيز اشرقي: الحكامة الجيدة الدولية-الوطنية- الجماعة ومتطلبات الإدارة المواطنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ط1، 2009.

عبد القادر باينة: أشكال النشاط الإداري، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط 2006.

عبد الله حداد: الوجيز في قانون المرافق العمومية الكبرى، منشورات عكاظ، 2005.

علي سدجاري: الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث، الرباط، طبعة 1994 .

محمد الأعرج: القانون الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 74، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، 2011.

محمد الأعرج: طرق تدبير المرافق العامة بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 52، ط1، 2004.

محمد ايت المكي: المرفق العمومي، هل هي بداية النهاية؟، دراسات حول الخوصصة، ط1، 2000.

مروان محي الدين القطب: طرق خوصصة المرافق العامة الامتياز -الشركات المختلطة - BOT -تفويض المرفق العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت - لبنان، ط1، 2009.

المصطفى المصبحي: تدبير المرافق العمومية بين القطاعين العام والخاص، سياسة التدبير المفوض نموذجا، بحث لنيل أطروحة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية والاجتماعية، سطات، 2012-2013.

مصطفى يخلف: الرقابة القضائية لعقود التدبير المفوض: عقد النقل الحضري، بأكادير نموذجا، فقه المنازعات الإدارية، العدد 3 ، 2013.

ميلود ابراهيمي: تدبير المرافق العامة المحلية من الوكالة المباشرة إلى التدبير المفوض، بحث لنيل دبلوم الدراسات المعمقة في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، 2006- 2007.

المراجع باللغة الاجنبية

Abdellah ELMOUTAOUAKIL, les grands services publics, publications de la REMALD, n°13, 1ere édition, 1999.

Christine POMMEL, Hicham NACIRI .La loi 05.54 relative à la gestion déléguée des services publics: entre régime administratif et négociation contractuelle, REMALD, n°75, Juillet - Aout, 2007.

G. Avoie, METP et le délit de favoritisme, RGCT, n°22, mars-avril, 2002.

M.EL YAAKOUBI, La gestion déléguée des servies publics locaux au Maroc, REMALD, n° 19,1997.

M.EL YAAKOUBI, la notion de partenariat, REMALD, n°68, Mais – Juin, 2006.

التلفزيون كمرفق عمومي بين حتمية تقديم الخدمة العمومية وآليات تجاوز الاكراهات السياسية والمالية

د.الجمعي حجام - جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي



مقدمة:

تبدي السلطة السياسية في الجزائر وعيا كبيرا بأهمية وسائل الإعلام عامة والوسائل السمعية البصرية خاصة وتطلق بعض المؤشرات توحي بأن الارادة السياسية تتحرك في اتجاه عصرنته فنيا وتقنيا وتحديث منظومته القانونية والمضامينية والتفاعلية . هذا التوجه الجديد في السياسة الإعلامية والاتصالية للدولة استقطب اهتمام مختلف الفاعلين خاصة الأكاديميين والثقافيين الإعلاميين والسياسيين لإثارة النقاش حول المعايير والضوابط المهنية والأخلاقية لهذا المشهد الإعلامي الوطني الجديد وفرص الاختيارات الفردية والجماعية التي يعرضها ومدى القدرة الحقيقية للمستثمرين الخواص في صناعة الصوت والصورة والخطاب التلفزيوني في مواكبة تحديات القرن الجديد وتلبية الاحتياجات المختلفة للجمهور الجزائري المتعطش لاستقاء الحقيقة من منابر إعلامية جزائرية ، ثم الانعكاسات المتوقعة من هذا الانفتاح على الحياة العامة سيما على مستويات التفكير وإثراء النقاش العام والرفع من مستوى الجدوى والجودة والكفاءة إضافة إلى التدبير والحكامة للشأن السياسي وخيارات تعميق الممارسة الديمقراطية وكذا تحديات بناء الحصانة والأمن الثقافي للمجتمع والدولة . فتثار اليوم في الجزائر في ظل الانفتاح السمعي البصري والانفتاح الكبير على الفضاء السيبيري إشكالية تقديم الخدمة العمومية في وسائل الإعلام الوطنية بشكل محوري وأساسي ، فالخدمة العمومية التي تعتبر جوهر الخطاب الاعلامي بل وروحه

وإذا كانت مبررات الاحتكار في ظل الانغلاق الاعلامي بدأت في التلاشي فإن اليوم الجدل العلمي والإعلامي ينبعث ليبحث في إشكالية الخدمة العمومية في الفضاء الاعلامي السمعي البصري الجزائري الجديد ، سيما حول من يقدم الخدمة العامة هل المسؤولية في أدائها تتحملها الدولة أم يتحملها القطاع الخاص ؟ ما طبيعة الخدمة العامة التي تستجيب لتطلعات والحاجات الثقافية للمجتمع الجزائري ؟ هل تحققت استقلالية سلطة الاعلام في الجزائر كسلطة رابعة لتراقب السلطات الاخرى كمهمة ذات خدمة عمومية ؟ وهل عبر المشرع الجزائري بالوضوح الكافي والدقة المطلوبة عن الخدمة العمومية وما هي الأهمية التي أعطاها للخدمة العمومية ؟ وهل تقوم القنوات التلفزيونية الخاصة بأداء واجب الخدمة العمومية وفقا لمنصوص القوانين والتشريعات سارية المفعول ؟

1- الخدمة العمومية الماهية والأهمية وسياقات التشكل والتطور :

لا يختلف عاقلان حول الأهمية الاستراتيجية للخدمة العمومية ، لكن ليس هناك اتفاق على تفسير مرجعي لمفهومها على اعتبار أن هذا المفهوم مرتبط بالقيم التي تقوم عليها كل دولة ، كما انه خاضع للتطور الذي تفرضه تكنولوجيا الاتصال الحديثة.(1) والملاحظ في مسار حركية الشعوب والمجتمعات أن تكنولوجيات الاعلام والاتصال الحديثة دفعت بالحياة الانسانية بشكل عام نحو المزيد من الرقي والتطور وصناعة الرفاهية الاستعراضية. بينما حافظت الدول الانتقالية على أنظمة الهيمنة على وسائل الإعلام عامة والسمعية البصرية خاصة

[1]- محمد شلوش: **الاذاعة الجزائرية بين الخدمة العمومية والمنطق التجاري**، ندوة الاذاعة المسموعة الواقع والآفاق، اتحاد اذاعات الدول العربية، الجزائر، فندق الأوراسي 10 و 11 نوفمبر 2011. ص05.

"فالتلفزيون العربي لم يشهد عبر تاريخه تجربة الخدمة العمومية التي تتنافى ومفهوم الولاء أو التحزب ،وتعمل على توحيد انشغالات الجمهور العريض ، وجمع اهتماماته الثقافية وتعزيز الحوار الواسع بين أبناء المجتمع الواحد حول الشأن العام. (1) "وبتطور مفهوم الخدمة العامة تحول دور التلفزيون العمومي في العالم العربي إلى إشكال بحاجة ليس فقط إلى المراجعة وإنما أيضا إلى مسايرة نسق التحولات التي باتت تهز كيان البلدان العربية من المحيط إلى الخليج ، بعد أن تأكد بأن التلفزيون بالاضافة إلى دوره الريادي في تشكيل اتجاهات الرأي العام أمسى أحد أبرز العوامل المحددة لنجاح أو فشل عملية الانتقال الديموقراطي والاندماج الاجتماعي وأحد أهم المحامل الثقافية".(2)

وقبل استعراض المفاهيم المتوصل إليها عبر مختلف الجهود العلمية التنظيرية الغربية والعربية ، تجدر الاشارة إلى أن هذا المفهوم يعبر في بعده المعرفي الابستمولوجي عن فلسفة توجه الدولة عامة ، ويمكن استخلاص اتجاهين أساسيين حسب النمطين التقليديين لأنظمة الحكم أي الاشتراكي والليبيرالي ، فالخدمة العمومية في الأنظمة الاشتراكية تعني الحضور الاجتماعي للدولة من خلال تكريس ثقافة الدعم والرعاية للحياة العامة في ابعادها المادية والروحية. أما الخدمة العمومية في الانظمة الليبيرالية فتعني تحرير الانسان من التبعية لأنظمة الهيمنة والقهر السلطوي سيما الديني أو السياسي وتعزيز الحضور والفعالية الفردية والجماعية في الفضاء العمومي من خلال تكريس الحريات العامة والحريات الاعلامية ودفع الجميع للمساهمة الفعالة في إثراء النقاش المجتمعي وتجسيد النظام الديموقراطي.

[1]- نصرالدين العياضي: **الاتصال والاعلام والثقافة عتبات التأويل**، ط1، الإمارات العربية المتحدة، دائرة الثقافة والإعلام الشارقة، 2015. ص52.

[2]- جمال الزرن،.معز بن مسعود: **إعلام الخدمة العامة في الوطن العربي**، ط1، تونس، إتحاد اذاعات الدول العربية، 2014، ص8.

وقد تطور مفهوم الخدمة العمومية تماشيا مع تطورات وتحولات الأنماط الإتصالية التي ميزت المجتمعات الإنسانية عبر كل حقبة تاريخية، وانصبت الجهود العلمية والفكرية على استقراء مفاهيم ومصطلحات كل مرحلة بما يتوافق ويتكيف مع ذهنية وإفرازات المرحلة الآنية أو العمر الزمكاني لكل مفكر أو باحث أو منظر. واستقر الوضع لإعطاء مفهوم لا يزال متداولا وشائع الإستخدام للخدمة العمومية باعتبارها "أي نشاط انساني أو جهد فكري أو عقلي أو عضلي فيزيولوجي انساني يهدف إلى خدمة المصلحة العامة" أو بصيغة أخرى الخدمة العمومية هي فعالية إنسانية تهدف إلى خدمة الإنسان كإنسان على قدم المساواة بغض النظر عن مكانته الإجتماعية أو مستواه الثقافي والإقتصادي أو توجهه الإيديولوجي أو إنتمائه العرقي أو عقيدته الدينية، وتحقيق مصالحه وترقيتها" فالمفكر أو الباحث الذي يقوم باجراء أبحاث ودراسات حول مجتمعه وبيئته الثقافية ويحرص على تقديم نتائج أبحاثه ودراساته ونظرياته بالدقة والصدق والأمانة المطلوبين، منيرا بذلك بعض الجوانب المظلمة من حياة أفراد مجتمعه فهو بذلك يقدم خدمة عمومية لأبناء وطنه بل للإنسانية جمعاء.

وتعرف الخدمة العمومية على أساس أنها مجموع الجهود أو النشاطات التي تقدمها المجموعة الوطنية سواء عبر مؤسسات الدولة أو مؤسسات القطاع الخاص تهدف من خلالها إلى إشباع حاجات إجتماعية وتحقيق المنفعة أو المصلحة العامة على قدم المساواة بين كل فئات المجتمع وهو المفهوم الجديد للخدمة العمومية أي أن هذا المفهوم الجديد للخدمة العمومية يشرك القطاع الخاص بينما المفهوم التقليدي يلقي على عاتق الدولة عبر المؤسسات التي تنشئها أداء الخدمة العمومية

وعلى هذا الأساس تبلور مفهوم المرفق العام باعتباره "كل مؤسسة تتولى أو تنصب جهودها حول نشاط معين قصد تحقيق المنفعة العامة" وفق نظرية تطور المرفق العام أصبحت هذه المؤسسات والأنشطة تسند للخواص وأحيانا لمؤسسات مختلطة. بينما تسند للإدارات العمومية أدوار تنظيمية ورقابية وأحيانا تستخدم الدولة وتسخر أجهزتها الإدارية والتشريعية والأمنية إذا اقتضت الضرورة لضمان السير العادي والمنتظم للمرفق العام واستمرار أداء الخدمة العمومية التي كثيرا ما يعزف الأفراد عن أدائها لأنه ينظر إليها دوما أنها "غير ربحية" بل وتفرض عليهم أحيانا تكاليف إضافية" على حد تأكيد ابراهيم كومغار.

1-1- تعريف الخدمة العمومية :

ويستخدم لفظ الخدمة العمومية في "النظرية العامة" للدلالة على المفهوم العضوي أو المادي ، فالمعنى العضوي أو المادي يتجسد في العبارة "مجموع الأعوان والوسائل التي يسخرها الشخص العمومي لانجاز المهام الموكلة إليه" (خدمة الصالح العام). اما المفهوم المادي او الوظيفي فيعني نشاط يهدف لخدمة المصلحة العامة التي تسهر الادارة على تحملها".(1) وهناك نوع من التباين بين المعنى العضوي والمادي للخدمة العمومية، غير أنهما يشتركان في الجهة التي تضمن الخدمة العمومية وهي "السلطة العمومية وفي الغاية وهي "تحقيق المنفعة العامة".(2) "الخدمة العمومية تهدف إلى تحقيق اشباع حاجات اجتماعية ويصبح تدخل الشخصية العمومية أو السلطة العمومية أكثر من ضروري أمام الرأي العام الوطني، لتعويض القطاع الخاص الذي قد ينفره البعد الاقتصادي المتمثل في غياب المردودية الاقتصادية. وبالتالي فقد تكون الخدمة العمومية حصرية على السلطات العمومية أو قد تسند إلى الخواص مع الحرص على التدخل عبر عملية تفعيل السلطة الرقابية".(3)

ومع تعقد تركيبة الحياة الإجتماعية أحيلت الجهود الفردية إلى الكيانات الجمعية أو الهيئات والمؤسسات الإدارية والمعرفية والثقافية المختلفة وإلى مختلف مؤسسات التنشئة الإجتماعية والهيمنة الإيديولوجية على حد تعبير أنطونيو غرامشي في شكل "مثقف جماعي" يخدم المجتمع بانخراط وتجند والتزام فأصبحت تعزى إلى هذه المؤسسات الخدمة العمومية ويطلق عليها "المرفق العام". "

[1]) -Benzaoui Abdessalam : la notion de service public entre la theorie genirale et l'idee de rentabilite economique, revue algerienne de communication, edite par l'institut des sciences de l'information et de la communication, numero 05 , 1991. P33.

[2])- Benzaoui Abdessalam : op-cit , p34.

[3]) - Benzaoui Abdessalam : op-cit , p34.

وبالانتقال من المرفق العام بصيغة المفرد إلى المرافق العامة بصيغة الجمع تبرز المكانة الهامة التي تحتلها المرافق العامة التي تحدثها الدولة لتلبية الحاجيات العامة المتسمة بجماعية الطلب عليها، والتي تعكس التطور الذي لحق بوظائف الدولة وتجسد مظهرا أساسيا لنشاط الادارة الرامي إلى تقديم الخدمات المختلفة للأفراد في شتى المجالات الادارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في اطار من الجودة والفعالية".(1)

2-1-الخدمة العمومية في وسائل الاعلام السمعية البصرية :

تخضع الخدمة العمومية في وسائل الإعلام بشكل عام وفي الإعلام المرئي والمسموع لطبيعة البرامج والخدمات التي تقدمها القنوات العمومية لتستجيب من خلالها لحاجيات الجمهور الواسع بدون أن تكون لها أهداف الربح".(2) على خلاف القنوات التلفزيونية والإذاعية التجارية التي تخضع لخط افتتاحي تحدده مصالح وتوجهات مجموعة اقتصادية ذات ارتباطات اجتماعية وخلفيات إيديولوجية تعتمد على تمويلها وتسويق مادتها على موارد الإشهار يكون سير عمله وفق المنظومة القانونية للبلد القائم".(3)

وقد ظهرت نظرية الخدمة العامة في أوروبا ومفادها أن وسائل الاعلام تعمل في المجال العام وليس الخاص. يترتب عن ذلك أن تكون مختلف أطراف المجتمع ممثلة في هذه الوسائل سواء تعلق الامر بالتأثير على مضامين هذه الوسائل أو في ادارتها".(4) وفي ميدان الإعلام ظهر مفهوم الخدمة العامة في وسائل الإعلام لأول مرة في بريطانيا بعد إنشاء مؤسسة BBC في 1926. ولهذا أصبح مقرونا بالإذاعة والتلفزيون وليس بالصحافة المكتوبة. ونظام الخدمة العامة الذي نالت بفضله BBC شهرة عالمية ومصداقية لدى جمهورها. "إذ يشارك في إدارتها أطراف ثلاثة بالتساوي الدولة وممثلوا القطاع التجاري وممثلوا الجمهور المستخدم، ويشارك المستمعون والمشاهدون في دفع تكاليف الاشتراك التي تنعكس في شكل برامج نوعية".(5)

---

[1])- ابراهيم كومغار: **المرافق العامة الكبرى على نهج التحديث**، ط1، المملكة المغربية، الدار البيضاء، النجاح الجديدة، 2009. ص4.

[2]) - عصفور سكينة: **الخدمة العمومية في التلفزيون الجزائري بين النصوص القانونية والممارسة**، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في علوم الإعلام والإتصال، كلية علوم الإعلام والإتصال، جامعة الجزائر3، 2012.2013. ص13.

[3]) - عصفور سكينة : مرجع سابق ، نفس الصفحة.

[4]) - عزي عبد الرحمان: المصطلحات الحديثة في الاعلام والاتصال، تونس، الدار المتوسطية للنشر، 2011. ص25.

[5]) - المرجع نفسه ، نفس الصفحة.

ويرى محمد شلوش أنه يمكن التمييز بين تصورين مختلفين للخدمة العمومية:

أ.التصور التقليدي: التفسير التقليدي يعتبر" أن مهام الخدمة العمومية في الإعلام المرئي والمسموع تخضع لطبيعة البرامج والخدمات التي تقدمها القنوات العمومية، لتستجيب من خلالها لحاجيات الجمهور الواسع بدون أن تكون لها أهداف الربح".(1)

ب.التصور الحديث: النظرة الحديثة تربط مهام الخدمة العمومية بمقتضيات الديمقراطية والمتطلبات الاجتماعية والثقافية وبضرورة المحافظة على التعددية بما في ذلك التعددية الإعلامية، بل وتشجع على الشراكة مع المتعاملين الخواص بما يشكل مرجعا للمصداقية والنوعية والإبداع بالنسبة لكل أنواع البرامج.(2) كما يستمد مفهوم الخدمة العمومية من مفهوم المرفق العام في القانون الإداري ويقصد بالمرفق العام "ذلك المشروع الذي بواسطته يتولى شخص إداري القيام بعمل لتحقيق المنفعة العامة.(3)

2- مرتكزات وأسس الخدمة العمومية في الوسائل الإعلامية :

يرى السعيد بومعيزة أن مفهوم الخدمة العمومية يرتكز أساسا على المبادئ العامة(4) التالية :

الملكية للمجموعة الوطنية .

يعكس الثقافة الوطنية: بجميع مقوماتها وخاصة اللغة والقيم الحضارية.

يعكس إجماعا وطنيا: خاصة في المسائل الأساسية والجوهرية أو كما نسميها نحن الثوابت الوطنية.

يمول نفسه بنفسه: بغرض الحماية من أي ضغوط سياسية أو مالية وتجارية.

---

[1]) - محمد شلوش: مرجع سبق ذكره، ص05.

[2])- نفس المرجع ، نفس الصفحة.

[3]) - عصفور سكينة: **الخدمة العمومية في التلفزيون الجزائري بين النصوص القانونية والممارسة**، مرجع سبق ذكره.

[4])- السعيد بومعيزة: مفهوم الخدمة العامة والصحافة المكتوبة، الجزائر، المجلة الجزائرية للإتصال، تصدر عن معهد علوم الاعلام والاتصال، جامعة الجزائر، عدد8، 1992. ص109.

تعميم الفائدة لجميع مكونات المجتمع: فالخدمة موجهة إلى جميع أفراد المواطنين بغض النظر عن موقعهم الجغرافي أو الاجتماعي.

الروح الأخلاقية والكفاءة المهنية للصحفيين: للقيام بوظائف الإعلام والتربية والترفيه.

هذا هو المفهوم الحقيقي لنظام الخدمة العامة في وسائل الإعلام الذي نقلته بلدان عدة عن هيئة الاذاعة البريطانية BBC، وعلـى الخصوص البلدان الأوربية.

"نستنتج أن الخدمة العمومية لوسائل الإعلام تقتضي أن تعكس في مضامينها الثقافة الوطنية بجميع مقوماتها الحضارية وان يستفيد منها كل المواطنين الذين يجب أن يشعروا بان وسائل الإعلام تعبر عـن واقعهـم دون الاعتبار للانتماءات الاجتماعية والسياسية، وان تقوم هذه الوسائل بوظيفة الإعلام الذي يخلـو مـن الآراء المنحازة. كما أن الصحفيين وفق هذا المبدأ ملزمون بأداء مهامهم مجردين من كل الضغوطات وعليه يقتضي مفهوم الخدمة العمومية التزام القائمين بالاتصال في المجتمع بالموضوعية الإعلامية كما أن على وسائل الإعلام أن تقوم بوظائف أساسية ثلاث تتمثل في الإعلام والتربية والترفيه".(1)

[1]) - عصفور سكينة: مرجع سبق ذكره، ص51.

3- الأنـظمـة الإعلامية والطبيعة القـانونـية للمؤسسات السمعية البصرية :

تشكل المؤسسات الإذاعية والتلفزيونية كوسائل إعلامية ذات مكانة محورية بين مختلف الوسائل الإعلامية الأخرى، وحافظت هاتين الوسيلتين على المكانة المركزية في الخارطة الإعلامية والخارطة الجيوسياسية والإستراتيجية إلى اليوم. ومع الانتشار الواسع للتلفزيونات العمومية والخاصة في دول العالم كان لابد من إدخال تشريعات إعلاميـة تنظم هذه الأخيرة ، باعتبارها ضرورة عملية وأخلاقية.(1) ويرتبط النظام الإذاعي والتلفزيوني في كل دولة بالمجتمع الذي يخدمه ، وينمو متأثرا بالظروف المحيطة بـالمجتمع ومتغيرات البيئة الثقافية السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وإذا كانت بعض الكتابات العلمية والإعلامية تخلط في الدلالة عـلى المرفـق العمـومي بـين كلمـتي عـام وعمومي فإنها تتفق على المعنى أو مدلول كلا الكلمتين. فالقناة التلفزيونية العمومية هي القناة التي تعود كامل ملكيتها إلى حكومة الدولة ، وتحصل على أغلب تمويلها من ميزانية الدولة المالكة للقناة بغض النظر عن التمويل الذاتي وعن رسوم الاستهلاك على الأجهزة. وبالتالي فالقناة التلفزيونية العمومية هي القناة الحكومية.(2) كما يعتبر نظام الإدارة الحكومية نظام سائد وبالأخص في بعض الدول الغربية والنامية وهو نظام قائم على هيئة إدارية تشرف عليها الدولة مباشرة، وتغطي الدولة في هذه الحالـة نفقات المؤسسة الإعلامية بواسطة الرسوم التي تفرضها على استهلاك الكهرباء

---

[1])- نفس المرجع، ص16.

[2]) - المنصف العياري: القنوات التلفزيونية العربية المتخصصة، مجلة الإذاعات العربية سلسلة بحوث ودراسات إذاعية، تونس، إتحاد إذاعات الدول العربية، ع56. ص11.

أو عن طريق الدعاية الاقتصادية الخاضعة لرقابة الدولة، على هذا الأساس فان التنظيم الإداري التلفزيوني هو المحدد الرئيسي لأهمية الخدمة العمومية.(1) وترتبط حرية التلفزيون بالقوانين التنظيمية التي تسنها الحكومة ، وهذه القوانين التنظيمية تختلف من بلد إلى أخر وحتى من تلفزيون إلى آخر في بلد واحد. وفقا لطبيعة النظام السياسي الحاكم ويمكن أن تنتفي هذه الحرية في بلدان أخرى بحيث يقتصر هذا الإعلام على التعبير عن وجهة نظر الحكومة أو الدولة فقط.(2)

ويجب التذكير أن "النظام الاعلامي عامة والسمعي البصري خاصة، يعكس شخصية الدولة وهوية المجتمع ، ويعبر عن فلسفته وأهدافه وطموحاته أيضا ويعكس الهوية الثقافية، هذا ما نلمسه من اختلاف بين النظم التلفزيونية في العالم حسب أسلوب ملكيتها وإدارتها، ويمكن تقسيمها إلى أربعة أنواع:(3)

1- نمط الاحتكار الحكومي : حيث تحتكر الحكومات الغالبية العظمى من النظم التلفزيونية في العالم وكذلك النظم السلطوية، التي يسود فيها الحزب الواحد، ولا تسمح بالملكية الخاصة لتشغيل التلفزيونات، ويسود هذا النمط الاحتكاري في 91 دولة من دول العالم، أي بنسبة 49% (حسب إحصائيات سنة 2003) حيث تصبح الحكومة هي المانح والمانع ، ونجد هذا النوع يسود كثيرا في دول العالم الثالث.

[1] - جازية بايو: الإشهار في التلفزيون الجزائري الممارسة والتمويل 2000-2007. رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية علوم الإعلام والإتصال، جامعة الجزائر، 2008-2009. ص37.

[2] - عصفور سكينة: مرجع سبق ذكره، ص18.

[3] - عصفور سكينة، مرجع سبق ذكره، ص16.

2- نمط الهيئات العامة : وهو عبارة عن هيئات تلفزيونية تؤسسها الحكومات ، ولكنها تدار بأسلوب مستقل عن الحكومات بدرجات متفاوتة ، وقد تطور هذا النظام بشكل متسع وأصبح يدار بصفة جيدة من خلال الهيئات التي لاتعتمد علـى الإعانات المادية من الحكومات، ولعل هيئة الإذاعة البريطانية "البي بي سي bbc" ، تقدم أفضل نموذج لهذا الـنمط في العالم، كما يوجد هذا النمط أيضا في كندا واستراليا والسويد.(1) ويبلغ عدد الدول التي تعمل وفق هذا النمط 38 دولة، بنسبة 21% من النظم التلفزيونية في العالم.(2)

3- نمط الملكية الخاصة : ينتشر هذا النمط في الولايات المتحدة الأمريكية ، ودول أمريكا اللاتينية خاصة المكسيك وبيرو، ويصل عـدد الدول التي تستخدم هذا النظام إلى 36 دولة، وبنسبة 20% من النظم التلفزيونية ، ففي الولايات المتحدة تتبع معظم التلفزيونات النمط التجاري ، وتسمح بترويج وبيع الإعلانات ، فيما عدا بعـض المحطـات التعليميـة والعقائدية ، وقد أدى نمط الملكية الخاصة في الولايات المتحدة إلى زيادة مطردة في عدد محطات التلفزيونات ، بحيث أصبحت الدولـة الأولى في العالم من حيث إمكانياتها الإذاعية والتلفزيونية.(3)

4- نمط يجمع بين أكثر من أسلوب : وهذا النمط يجمع ما بين نمطين أو ثلاثة من الأنماط السابقة ، ففي كل من استراليا وكنـدا يوجـد نظـامين للتلفزيون ، تطور جنبا إلى جنب وهما: المحطات الخاصة التي تحصل على ترخيص من الحكومة وتسعى لتحقيق الربح وتتنافس مع بعضها البعض ، ومحطات أخرى تملكها الحكومة باعتبارها خدمة عامة وتعمل المحطـات الأولى وفق النمط التجاري، وتستمد دخلها من الإعلانات، وتعتبر المحطات الحكومية غير تجارية، وتسـتمد دخلها من رسوم الحيازة وتعمل الولايات المتحدة الأمريكية أيضا وفق هذا النمط، وعدد الدول التي تستخدم هذا النظام تقدر ب19دولة، وبنسبة 10% من الأنظمة الإذاعية في العالم.(4)

---

(1) - عصفور سكينة ، مرجع سبق ذكره ، ص 16.

(2)- نفس المرجع، نفس الصفحة.

(3) - نفس المرجع، ص ص16. 17

(4) - عصفور سكينة، مرجع سبق ذكره، ص17.

4-الخدمة العمومية في الفضاء الإعلامي الجزائري من تقنين الإحتكار إلى بوادر التحرير :

تبين الدراسات الإعلامية حول الخدمة العمومية لوسائل الإعلام أن هناك اتجاهات مختلفة في تصورها للمفهوم من الناحية العلمية والتنظيرية تنبثق من الاتجاهين المهيمنين الكلاسيكيين الليبيرالي والاشتراكي ، لكن تلتقي كلها عند البعد البراجماتي في تطبيق المفهوم وإعماله ميدانيا ، فكل دولة تجتهد لتجسيد الخدمة العمومية بما يخدم مصالحها الاستراتيجية داخليا وخارجيا .

والملاحظ أن محاولة إسقاط الأفكار والتصورات التي تم استعراضها حول الخدمة العمومية عامة والخدمة العمومية في وسائل الاعلام خاصة ، على المؤسسات والوسائل الإعلامية في الجزائر إذا اعتبرناها مرافق عامة ستحيلنا بدون شك إلى خصوصيات وتفرعات مختلفة وبأبعاد متعددة ومختلفة سيما ما تعلق بالبعد الوظيفي للمؤسسة الإعلامية وبعد خصائص وسمات الجمهور وطبيعة النظام السياسي والإعلامي وكذا طبيعة ومتغيرات البيئة الثقافية والإقتصادية والإجتماعية السائدة وطبيعة ملكية الوسائل الإعلامية.

إن الجزائر وتماشيا وانسجاما مع مرحلة النظام الإشتراكي الذي ميز عمر الدولة الدولة الوطنية اعتبارا من المرحلة الممتدة من 1963 إلى غاية 1989 فليس من الغريب أن تنص القوانين والتشريعات الإعلامية لهذه المرحلة وبصراحة "على إحتكار الدولة للخدمة العمومية" لكن الغريب هو أن تؤكد التشريعات الإعلامية لمرحلة ما بعد التعددية بعد إقرار دستور 1989 وقانون الإعلام 1990 على الإستمرار في نفس النهج القاضي باحتكار الدولة للخدمة العمومية". وهذا ما أنتج مع مرور الزمن الحضور الكلي للدولة في الشعور واللاشعور الجمعي وفي مختلف القطاعات وساهم في كبح كل إرادة في الإبداع والمبادرة للترقية والتطوير المجتمعية سيما وأن هذا الإتجاه الإسترخائي للعقل ولحماسة الإبتكار مدعوم بالإقتصاد الريعي . ويمكن إبراز أهم مراحل تحول الخدمة العمومية في الفضاء الاعلامي الجزائري كما يلي :

4-1- الخدمة العمومية في بدايات بناء الدولة الوطنية : ويفضل الكثير من الباحثين الاكاديميين اطلاق تسمية مرحلة الحزب الواحد على المرحلة التي اعقبت الاستقلال والشروع في بناء الدولة الوطنية، رغم أن هذه المرحلة عرفت فترات متباينة من حيث الاهتمام بالاعلام أو بالفضاء الثقافي بشكل عام وهوامش الحرية المتاحة للتفكير والتعبير والابداع الثقافيين والاعلاميين.

ويرفض الكثير "اطلاق صفة الخدمة العمومية بمفهومها الحالي على برامج الاذاعة والتلفزيون في عهد الحزب الواحد في ظل سياسة التسيير الموجه، فالبرامج ذات الطابع الاخباري في الاذاعة الجزائرية رغم انها كانت ترافق الجهود التنموية إلا أنها كان يطغى عليها الخطاب الرسمي، هذه النمطية في الخطاب ترتب عنها تكريس وتسخير الفضاءات التعبيرية فقط لبعض مؤسسات الدولة والمنظمات الجماهيرية التي تؤطرها الدولة".(1) وتخدم سياستها وتوجهها الايديولوجي.

ويخلص محمد شلوش إلى التأكيد: "الخدمة العمومية في تلك المرحلة اتسمت بثلاث مستويات الخدمة الحكومية والخدمة العمومية والخدمة الحزبية ، ويمكن اعتبار الخدمة في هذه المرحلة أيضا هي خدمة الدولة".(2)

4-2- الخدمة العمومية بعد الانفتاح على التعددية السياسية والاعلامية : يعتبر بعض المهتمين بالشأن الاعلامي وبعض الباحثين الاكاديميين الفترة الممتدة من سنة 1989 إلى سنة 1992 أي السنة التي اعقبت اقرار دستور التعددية السياسية والاعلامية إلى غاية اقرار حالة الطوارئ، بمثابة العصر الذهبي للحريات العامة والاعلامية في الجزائر. وقد كانت المؤسسات الاعلامية فضاءات مفتوحة للتعبير الحر والتعددي لمختلف تيارات الفكر والرأي وبالتالي تعتبر هذه المرحلة تجربة رائدة في تقديم الخدمة العمومية من خلال تفجير الحريات والنقل الحر لانشغالات المواطنين بمختلف فئاتهم ومستوياتهم الاقتصادية والثقافية.

[1]) - محمد شلوش: **الاذاعة الجزائرية بين الخدمة العمومية والمنطق التجاري** ، مرجع سبق ذكره، ص05.

[2]) - محمد شلوش: مرجع سبق ذكره، ص6.

وشكل قطاع السمعي البصري العمومي الاستثناء التاريخي اعلاميا وثقافيا من خلال الانفتاح الكبير على المجتمع بمختلف تياراته الفكرية والايديوجية "ففي سياق هذه التحولات اعتمدت الاذاعة الجزائرية برامج توفر فضاء التعبير المتعدد سانحة فيه النقاش الحر على المباشر كما صارت تخصص فضاءات هامة للبرامج الاجتماعية وكذا البرامج الموجهة للشباب وهذه المجالات تدخل في سياق مقتضيات الخدمة العمومية". "إلى جانب البرامج المتخصصة في مختلف المجالات تبث الاذاعة الجزائرية منذ سنة 2007 40 منتدى أسبوعيا وهي منتديات تفتح كلها نقاشا حرا على المباشر في السياسة والاقتصاد والقضايا الاجتماعية والثقافية والتربوية".(1)

3-4- الخدمة العمومية بعد إقرار الانفتاح السمعي البصري في الجزائر : حافظت الدولة في الجزائر على تخوفها من إقرار الانفتاح السمعي البصري ، وأبقت على احتكاره من الناحيتين القانونية والممارساتية ، فبعد إلغاء المجلس الأعلى للإعلام سنة 1993 وإقرار حالة الطوارئ ألغت السلطة السياسية الجدل حول الانفتاح السمعي البصري وتقرر بذلك تأجيل فتحه لأجل استعادة الأمن والاستقرار . وتميز الخطاب الإعلامي خلال هذه المرحلة بنزعته السلطوية وطابعه الرسمي المحظ مما جعله عرضة للكثير من الانتقادات العلمية والإعلامية داخليا وخارجيا . يقول أحمد عظيمي أن التصور السلطوي أو المؤسساتي للخدمة العمومية الإعلامية في الجزائر باعتبارها نسق اتصالي يعزز نظام الهيمنة السلطوي السائد قائلا: "الخدمة العمومية تعني في نظر المسؤولين عن القطاع الإعلام في الجزائر ، أنها نوع من الاتصال يسير في اتجاه واحد أي من السلطة إلى المواطن دون أن يكون لهذا الأخير أي حق لإبداء رأيه أو مجرد إظهار أدنى أنواع الامتعاض أو الاعتراض على ما يقال؛ هم يكادون يصنفون المعارض وصاحب الرأي الآخر في خانة الخيانة بينما النظم السياسية القوية والباحثة عن الدوام هي تلك التي تفتح كل المجالات أمام المعارضة السياسية التي تنشط في إطار القانون لتبدي رأيها بكل حرية لأن قوانين الجمهورية تضمن ذلك..

[1]) - محمد شلوش: نفس المرجع، ص6.

لا بأس أن نذكر هنا بموقف أحد المسؤولين السابقين عن التلفزيون الذي بلغ به التعصب وقلة الحياء حد القول لأحد السياسيين المعارضين وبالحرف : "لن تمر أبدا على شاشة التلفزيون ما دمت أنا هنا".(1) كما يعاني التلفزيون الجزائري من مشاكل هيكلية ووظيفية تطرح إشكالية مصدر صناعة واتخاذ القرار فيه فهو سلطة خارج عن سلطة وزارة الإتصال وأحيانا خارج سلطة الجهاز التنفيذي ككل "إذ هناك تعدد في الجهات التي تأمره وتتحكم في برامجه، خاصة السياسية منها. الأمر ليس جديدا، فمنذ استعادة السيادة الوطنية على هذا الجهاز الإعلامي وهو محل رقابة مشددة. المتابعون لشأن التلفزيون يقولون أنه، في زمن هواري بومدين، رحمه الله،كان مدير الإعلام برئاسة الجمهورية هو من يراقب ويقرر ما يصلح وما لا يصلح للبث، ومنذ ذهاب الشاذلي بن جديد، تعددت الجهات التي تراقب وتوجه التلفزيون، وكان من النادر جدا أن يكون لوزير الاتصال سلطة معينة على هذه الوسيلة الاتصالية".(2) وقد أكد هذا الطرح وزير الإتصال السابق محمد السعيد بقوله أن "التلفزيون الجزائري يبقى وسيلة خارج سلطة وزارة الإتصال".(3) ويراهن عظيمي على غرار الكثير من الباحثين الأكاديميين والمهنيين في قطاع الإعلام الذين راكموا تجارب مهنية في محتلف المراحل الإنتقالية للإعلام الجزائري سيما الذين حصلوا تجربة في وسائل إعلام أجنبية، أساسا على فتح قطاع السمعي البصري للمنافسة الخاصة وتثمين الجهود الفردية والجماعية للموارد البشرية وإتاحة لهم الفرصة للإبداع من خلال تحرير إرادة الإبداع لديهم قائلا: "حرية الإبداع تتطلب توفر حيز كبير من حرية التعبير وإرادة واضحة من طرف المسؤولين على الأقل، للسير نحو الحداثة؛ إذ لا يمكن تصور أي تحسين للأداء أو أي إبداع في جو من الخوف، أو القيود الإدارية، أو تحكم في المحتوى من طرف أناس لا خبرة لهم في مجال الاتصال، أو تحت أنماط ونظم اجتماعية وفكرية وثقافية متخلفة.

[1]- أحمد عظيمي: **التلفزيون الجزائري..مرة أخرى**، جريدة صوت الأحرار، 2010/10/04.

[2] - أحمد عظيمي: نفس المرجع .

[3] - محمد السعيد، وزير سابق للإتصال، حصة نقاط على الحروف، إعداد وتقديم ليلى بوزيدي ، تبث على قناة الشروق نيوز.

ويتساءل عظيمي بحسرة معتبرا أن التلفزيون العمومي هو ضروري ويجب أن يبقى ويستمر لكنه أعجز من أن ينافس القنوات الدولية أو حتى أن يخدم المشروع الوطني التحرري على أكمل وجه. "ولا أفهم كيف أن المواطن الجزائري الذي يستقبل في بيته أكثر من ألف قناة تبث بكل اللغات وبكل المحتويات ليس من حقه أن يستقبل قناة جزائرية ينشئها جزائري مثله بمحتوى جزائري وبمال جزائري ولخدمة المواطن الجزائري في إطار قوانين الجمهورية الجزائرية".(1)

ويذهب البعض للتأكيد على تسييس الإعلام السمعي البصري "التلفزيون العمومي في الجزائر يشكل في المقام الأول وقبل كل شيئ رهان سياسي".(2) مما جعله عرضة للنقد من طرف الكثير من الباحثين والاكاديميين الذين يعتبرونه وسيلة ايديولوجية أكثر مما هو وسيلة إعلامية تقوم بمهام الخدمة العمومية لتحقيق المصلحة العامة للدولة والمجتمع. وينتقد أحمد عظيمي التصور السلطوي أو المؤسساتي للخدمة العمومية الإعلامية في الجزائر باعتبارها نسق اتصالي يعزز نظام الهيمنة السلطوي السائد قائلا: "الخدمة العمومية تعني، في نظر المسؤولين عن القطاع الإعلام في الجزائر، أنها نوع من الاتصال يسير في اتجاه واحد أي من السلطة إلى المواطن دون أن يكون لهذا الأخير أي حق لإبداء رأيه أو مجرد إظهار أدنى أنواع الامتعاض أو الاعتراض على ما يقال؛ هم يكادون يصنفون المعارض وصاحب الرأي الآخر في خانة الخيانة بينما النظم السياسية القوية والباحثة عن الدوام هي تلك التي تفتح كل المجالات أمام المعارضة السياسية التي تنشط في إطار القانون لتبدي رأيها بكل حرية لأن قوانين الجمهورية تضمن ذلك.. لا بأس أن نذكر هنا بموقف أحد المسؤولين السابقين عن التلفزيون الذي بلغ به التعصب وقلة الحياء حد القول لأحد السياسيين المعارضين وبالحرف: "لن تمر أبدا على شاشة التلفزيون ما دمت أنا هنا".(3)

[1])- أحمد عظيمي: التلفزيون الجزائري مرة أخرى، مرجع سبق ذكره.

[2]) -Khelifi Mustapha : Algerie reconstruire le service public de television, algerie, ed IMAGE, 2005. P17.

[3]) - أحمد عظيمي: التلفزيون الجزائري..مرة أخرى، جريدة صوت الأحرار، 2010/10/04.

ويذهب عظيمي أبعد في التحذير من مخاطر الإستنجاد بالقنوات التلفزيونية الأجنبية لمخاطبة وإقناع الجزائريين "لا يوجد أي بلد في العالم سلم مواطنيه بالجملة إلى القنوات الأجنبية كما هو الشأن في الجزائر. دراسات عديدة، قام بها طلبة كلية العلوم السياسية والإعلام، تؤكد بأن الإقبال على مشاهدة التلفزيون الجزائري ينحصر وبنسب قليلة جدا في شريحة عمرية لا يقل سنها عن الأربعين سنة، أما الباقي، أي كل الشباب، فأنظارهم موجهة إلى سماوات أخرى. حول هذه الظاهرة، سبق لي أن قلت في إحدى الندوات التي نظمت بالجزائر العاصمة ، أن أخشى ما أخشاه أن يأتي يوم تضطر فيه السلطة إلى شراء فضاءات أو "حيزات" إشهارية في القنوات الأجنبية لتتمكن من التوجه للمواطنين الجزائريين".(1)

5- التشريعات الإعلامية والخدمة العمومية في الفضاء الإعلامي الجزائري :

لم تولي التشريعات الاعلامية الجزائرية اهتماما كبيرا بالخدمة العمومية وظل المشرع الجزائري في مختلف التشريعات الاعلامية في تاريخ الدولة الجزائرية ينظر للخدمة العمومية نظرة تقليدية تراثية يرسم ويقنن عبرها احتكار الدولة للخدمة العمومية رغم أن التشريعات الحداثية تسند الخدمة العمومية للاشخاص المعنوية أيضا.

ولم يبد المشرع الجزائري وعبر مختلف القوانين والتشريعيات التي أطرت الممارسة الإعلامية الإهتمام الأنسب للخدمة العمومية كمهمة جوهرية تلتزم بها وسائل الإعلام المختلفة سواء العمومية أو الخاصة. سواء في عهد الحزب الواحد أو في ظل التعددية السياسية والإعلامية ، واكتف المشرع الجزائري بالتذكير بضرورة أداء الخدمة العمومية دون تعريفها وذكر أطر وآليات وأساليب وحدود ممارستها، مع حصرها في حدود ضيقة وتقليدية وذلك بإلقائها على عاتق الدولة أو مؤسسات القطاع العام، بينما المفهوم الحديث للخدمة العمومية يسندها "للمجموعة الوطنية".(2)

---

[1] - المرجع نفسه.

[2] - السعيد بومعيزة: "**الخدمة العمومية في الصحافة المكتوبة في الجزائر**"، مرجع سبق ذكره.

فقانون الإعلام 1982 وعلى الرغم من قضائه على الفراغ القانوني والتشريعي ، كان يهدف إلى تكريس ولاء وسائل الإعلام وتجندها لخدمة أجندة السطة السياسية في الجزائر تحت راية النظام الإشتراكي. وبالتالي فالبيئة والمناخ العام السائد وهو الأحادية السياسية والإعلامية والثقافية والفكرية لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تكون محكا وميدان إختبار للخدمة العمومية على الرغم من تأكيد بعض مواد القانون على ضرورة أدائها من طرف وسائل الإعلام العمومية . كما أن العديد من مواد هذا القانون تنص على مشروعية إحتكار الدولة للخدمة العمومية.

أما قانون الإعلام 1990 والذي فتح عهدا جديدا للممارسة الإعلامية في الجزائر وساهم بقوة في تفجير الحريات الإعلامية وتخليص الأسرة الإعلامية ومن خلالها الطبقة السياسية ومختلف النخب المثقفة العلمية والتقنية والجماهير ايضا من مفعول الكبت المدمر والهادر للطاقات الذكية الوطنية. والغريب أن التشريعات الاعلامية اغفلت الدور الهام للخدمة العمومية واكتفت بالاشارة احيانا بالتلميح أو بالتصريح في النادر من الحالات. لكن إذا حاولنا تفكيك البعد الوظيفي للوسيلة الإعلامية فجوهر وظيفة آية مؤسسة إعلامية يقاس بمدى إسهامها في تحقيق وتجسيد "حق كل مواطن في إعلام كامل نزيه وموضوعي وهادف لمنفعة عامة". وهذا التوجه يمكن قراءته ضمنيا في بعض مواد قانون الإعلام 1990. على غرار المادة 05 "تشارك عناوين وأجهزة الإعلام في إزدهار الثقافة الوطنية وفي توفير ما يحتاج إليه المواطنين في مجال الإعلام والإطلاع على التطور التكنولوجي والثقافة والتربية والترفيه في إطار القيم الوطنية وترقية الحوار بين ثقافات العالم".(1) وتنص المادة 10 على المساواة أمام المرفق العام "يجب على أجهزة القطاع العام وعناوينه أن تدخل في الحسبان مهما تكن الظروف والتأثيرات والإعتبارات التي من شأنها أن تخل بمصداقية الإعلام ، ويتعين عليها أن تضمن المساواة في إمكانية التعبير عن تيارات الرأي والتفكير".(2)

---

[1]) - الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية، قانون الإعلام رقم 90-07 المؤرخ في 03 أفريل 1990.

[2]) - المرجع نفسه.

أما عن الخدمة العمومية في قانون الإعلام 2012. فتنص المادة 2 : "يمارس نشاط الإعلام بحرية في إطار أحكام هذا القانون العضوي والتشريع والتنظيم المعمول بهما، وفي ظل "احترام الدستور وقوانين الجمهورية، الدين الإسلامي وباقي الأديان، الهوية الوطنية والقيم الثقافية للمجتمع، السيادة الوطنية والوحدة الوطنية ، متطلبات أمن الدولة والدفاع الوطني، متطلبات النظام العام والمصالح الاقتصادية للبلاد، مهام والتزامات الخدمة العمومية، حق المواطن في إعلام كامل وموضوعي، سرية التحقيق القضائي، الطابع التعددي للآراء والأفكار، كرامة الإنسان والحريات الفردية والجماعية". مما يعني أن الحرية الاعلامية ومنه الخدمة العمومية مقرونة بأبعاد شاملة لقيم ومبادئ الدولة والمجتمع. وتعرف المادة 3 الاعلام: "يقصد بأنشطة الإعلام، في مفهوم هذا القانون العضوي، آي نشر أو بث لوقائع أحداث أو رسائل أو آراء أو أفكار أو معارف، عبر أية وسيلة مكتوبة أو مسموعة أو متلفزة أو إلكترونية، وتكون موجهة للجمهور أو لفئة منه".

وتشير المادة 4 إلى طبيعة ملكية وسائل الاعلام: "تضمن أنشطة الإعلام على وجه الخصوص عن طريق - : وسائل الإعلام التابعة للقطاع العمومي، -وسائل الإعلام التي تنشئها هيئات عمومية، -وسائل الإعلام التي تملكها أو تنشئها أحزاب سياسية أو جمعيات معتمدة، -وسائل الإعلام التي يملكها أو ينشئها أشخاص معنويون يخضعون للقانون الجزائري ويمتلك رأسمالها أشخاص طبيعيون أو معنوي يتمتعون بالجنسية الجزائرية". وفي هذه المادة إقرار صريح في أحقية الاشخاص المعنوية امتلاك مؤسسات اعلامية ولكن ليس هناك تأكيد على ضرورة أداء الخدمة العمومية. وقد حملت المادة 5 مدلولات الخدمة العمومية: "تساهم ممارسة أنشطة الإعلام على الخصوص فيما يلي: -الاستجابة لحاجات المواطن في مجال الإعلام والثقافة والتربية والترفيه والمعارف العلمية والتقنية، -ترقية مبادئ النظام الجمهوري وقيم الديمقراطية وحقوق الإنسان والتسامح

ونبذ العنف والعنصرية، ترقية روح المواطنة وثقافة الحوار، -ترقية الثقافة الوطنية وإشعاعها، في ظل احترام التنوع اللغوي والثقافي الذي يميز المجتمع الجزائري، -المساهمة في الحوار بين ثقافات العالم القائمة على مبادئ الرقي والعدالة والسلم".(1)

ويعتبر القانون الخاص بالنشاط السمعي البصري 2014 من التشريعات التي حملت بعض الضمانات الصريحة إضافة إلى بعض المؤشرات بضرورة أداء الخدمة العمومية والتأكيد أن خدمة السمعي البصري هي مهمة تضطلع بأداء الخدمة العمومية . واستحدث المشرع الجزائري في هذا القانون سلطة ضبط السمعي البصري بموجب المادة 64 من القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بالإعلام والتي جسدها القانون رقم 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري والصادر 24 فيفري 2014. فإنه ومن خلال قراءة المهام والصلاحيات المخولة لها في ضبط وتنظيم وإدارة المشهد الإعلامي في جانبه السمعي البصري ، نستنتج الدور البارز الذي تضطلع به في ضمان الخدمة العمومية. وقد أكدت المادة 59 من القانون العضوي للإعلام أن "النشاط السمعي البصري مهمة ذات خدمة عمومية".(2) غير أن إحالة كيفيات تحديد الخدمة العمومية إلى التنظيم". يؤجل تقديم الخدمة العمومية في المستقبل القريب.

وبالعودة إلى القانون الخاص بممارسة النشاط السمعي البصري ، سيما مهام وصلاحيات سلطة ضبط السمعي البصري فإن المشرع الجزائري استمر في نظرته التقليدية للخدمة العمومية. تجدر الإشارة إلى أنه لأول مرة استحدث المشرع الجزائري في هذا القانون فصلا ضمن الباب الأول خصصه للتعاريف ، عرف فيه الخدمة العمومية بأنها "نشاط للاتصال السمعي البصري ذات المنفعة العامة التي يضمنها كل شخص معنوي يستغل خدمة الاتصال السمعي البصري في ظل احترام مبادئ المساواة والموضوعية والاستمرارية والتكيف".(3)

---

[1])- الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية، قانون الإعلام رقم 12-05 المؤرخ في 12 جانفي 2012.

[2])- الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية، القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام المؤرخ في 12 جانفي 2012.

[3]) - الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية، القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام المؤرخ في 12 جانفي 2012.

وتجسيدا لمبدأ المساواة فقد نصت المادة 10 "يجب على الأشخاص المعنويين الذين يستغلون خدمات الإتصال السمعي البصري التابعة للقطاع العمومي في اطار مهامهم للخدمة العمومية إعداد برامج موجهة للمجتمع بجميع مكوناته للمساهمة في تلبية حاجاته في مجال الإعلام والتربية والثقافة والترفيه".(1)

كما نصت المادة 11 على مجموعة من مبادئ الخدمة العمومية وجاء فيها "يجب على الأشخاص المعنويين الذين يستغلون خدمات الاتصال السمعي البصري التابعة للقطاع العمومي وفي إطار احترام المبادئ الديموقراطية المكرسة دستوريا، تشجيع الحوار الديموقراطي وتنمية المبادلات الثقافية بين مختلف مناطق الوطن وترقية قيم السلوك الحضاري والتسامح والمواطنة، وهذا من شأنه أن يحصن المجتمع ثقافيا ويعزز انتمائه من خلال نقل التراث الثقافي والفكري في التاريخ والجغرافيا، كما تنص أيضا على "المساهمة في تنمية الإبداع الفكري والفني وكذا إثراء المعارف الإقتصادية والإجتماعية والعلمية والتقنية".(2) مما يمكن المجتمع من مواكبة التطورات التكنولوجية المختلفة وتطوير بنية تفكيره.

وتؤكد المواد 14 و15 على ضرورة "ضمان مهام الخدمة العمومية التلفزيونية والإذاعية على التوالي بالنسبة للأشخاص المعنويين الذين يستغلون خدمات البث التلفزيوني والإذاعي التابعة للقطاع العمومي".(3) كما يمكن استنتاج أيضا مجموعة من مبادئ والتزامات أداء الخدمة العمومية في المادة 47 والمادة التي تليها، حول تحديد دفتر الشروط والإلتزامات المترتبة عليه، كاحترام متطلبات الوحدة الوطنية والأمن والدفاع الوطنيين، احترام المصالح الديبلوماسية والاقتصادية للبلاد، واحترام سرية التحقيق القضائي والإلتزام بالمرجعية الدينية الوطنية واحترام المرجعيات الدينية الأخرى واحترام قيم ومقومات ومبادئ المجتمع، إضافة إلى احترام القيم الوطنية ورموز الدولة وترقية اللغتين الوطنيتين والتلاحم الاجتماعي والتراث الوطني والثقافة الوطنية، علاوة على تشجيع وتطوير الإنتاج والإبداع السمعي البصري والسينماتوغرافي الوطنيين،

---

[1]) - الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية، قانون رقم 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري المؤرخ في 24 فيفري 2014.

[2]) - المرجع نفسه.

[3]) - نفس المرجع.

والامتثال للتشريعات والقوانين المنظمة للاعلام واحترام آداب وأخلاقيات المهنة والسهر على احترام حقوق المؤلف والحقوق المجاورة، دون إهمال تشجيع التعددية السياسية والإلتزام بالحياد والموضوعية والإمتناع عن خدمة عن خدمة مآرب وأغراض مجموعات مصلحية سواء كانت سياسية أو عرقية أو اقتصادية أو مالية أو دينية أو إيديولوجية، وعدم الانسياق وراء الربح من خلال احترام المقضيات القانونية والتنظيمية المتعلقة بالاشهار والرعاية".(1)

والملاحظ على نص هذه المادة المتعلقة بالتزامات دفتر الشروط أن المشرع الجزائري الم إلماما شاملا بمقتضيات ومبادئ الخدمة العمومية في جميع أبعادها، وتبقى لسلطة ضبط السمعي البصري مراقبة ومتابعة مدى إلتزام القنوات التلفزيونية بهذه الأعباء والشروط.

جدير بالذكر بأن المهام والصلاحيات المخولة لسلطة ضبط السمعي البصري والمحددة في المادتين 54 و55 تتكامل مع القيم والمبادئ المتضمنة في مهام والتزامات وسائل الإعلام السمعية البصرية بأداء الخدمة العمومية. كما أن الصلاحيات الواسعة التي خولها المشرع لهذه الهيئة الإدارية المستقلة الضابطة سواء في مجال الضبط أو مجال المراقية أو مجال الإستشارة وحتى مجال تسوية النزاعات يوحي أن المستقبل سيكون افضل للمشهد الإعلامي الجزائري، وبالتالي يمكن إخراج الممارسة الإعلامية من الفوضى التي تعيشها والانتقال من البهرجة والتهويل إلى تقديم خدمة عمومية تكون في المستوى المطلوب

وحرص القانون الجديد للإعلام والقانون الخاص بالنشاط السمعي البصري على تأهيل الصحفيين وتكوينهم للرفع من كفاءة أداء الخدمة العمومية ، فحداثة عهد الصحفيين الجزائريين بالممارسة السمعية البصرية بسبب حداثة تجربة الانفتاح السمعي البصري في الجزائر يفرض تأهيل وتكوين الصحفيين في المقام الأول وكل المهنيين العاملين بالقطاع السمعي البصري سيما الفنيين والتقنيين ، خاصة في ظل الطفرة التي تعرفها الممارسة السمعية البصرية في ظل البيئة الرقمية الجديدة .

[1]) - الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية، قانون رقم 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري المؤرخ في 24 فيفري 2014.

يعتبر التأهيل العلمي والمهني للصحفيين الرهان الحقيقي اليوم من اجل تجسيد الخدمة العمومية وعصرنة وتحديث المرفق العام يكمن في الصحفيين في المقام الاول من خلال التمكين لهم من حقوقهم الاساسية والجوهرية وتوفير لهم الحماية القانونية والضمانات المرتبطة بالحق في الوصول إلى مصادر المعلومات وكذا الحق في الاحتفاظ بالسر المهني والاحترام الصارم لآداب وأخلاقيات المهنة كحق وواجب.

وفي هذا الاتجاه تنص المادة 84 "يعترف للصحفي المحترف بحق الوصول إلى مصدر الخبر، ما عدا في الحالات الآتية - : عندما يتعلق الخبر بسر الدفاع الوطني آما هو محدد في التشريع المعمول به، -عندما يمس الخبر بأمن الدولة و/أو السيادة الوطنية مساسا واضحا ، -عندما يتعلق الخبر بسر البحث والتحقيق القضائي، - عندما يتعلق الخبر بسر اقتصادي استراتيجي، -عندما يكون من شأن الخبر المساس بالسياسة الخارجية والمصالح الاقتصادية للبلاد".(1) كما تنص المادة 85 : "يعد السر المهني حقا بالنسبة للصحفي والمدير مسؤول أي وسيلة إعلام طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما".(2) وأكد المشرع على التكوين كقضية جوهرية فالمادة 128 "تساهم الدولة في رفع المستوى المهني للصحفيين عن طريق التكوين، تحدد آيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم". أما المادة 129 فتنص "يجب على المؤسسات الإعلامية أن تخصص سنويا نسبة 2 % من أرباحها السنوية لتكوين الصحفيين وترقية الأداء الإعلامي".(3)

[1]- الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية، قانون رقم 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري المؤرخ في 24 فيفري 2014.

[2]- نفس المرجع.

[3]- نفس المرجع.

وفي البعد المرتبط بآداب وأخلاقيات المهنة تنص المادة 92 : "يجب على الصحفي أن يسهر على الاحترام الكامل لآداب وأخلاقيات المهنة خلال ممارسته للنشاط الصحفي .زيادة على الأحكام الواردة في الـمادة 2 من هذا القانون العضوي، يجب على الصحفي على الخصوص - : احترام شعارات الدولة ورموزها، -التحلي بالاهتمام الدائم لإعداد خبر آامل وموضوعي، -نقل الوقائع والأحداث بنزاهة وموضوعية، -تصحيح آل خبر غير صحيح، -الامتناع عن تعريض الأشخاص للخطر، -الامتناع عن المساس بالتاريخ الوطني، -الامتناع عن تمجيد الاستعمار، -الامتناع عن الإشادة بصفة مباشرة أو غير مباشرة، بالعنصرية وعدم التسامح والعنف، -الامتناع عن السرقة الأدبية والوشاية والقذف، -الامتناع عن استعمال الحظوة الـمهنية لأغراض شخصية أو مادية، -الامتناع عن نشر أو بث صور أو أقوال تمس بالخلق العام أو تستفز مشاعر المواطن".(1)

وذهب المشرع الجزائري إلى تأكيد دعم الدولة للاعلام ورعايتها لحرية الصحافة إذ تؤكد المادة 127 "تمنح الدولة إعانات لترقية حرية التعبير، لا سيما من خلال الصحافة الجوارية والصحافة الـمتخصصة".(2) تحدد مقاييس وكيفيات منح هذه الإعانات عن طريق التنظيم. للعلم فإن القوانين الاساسية للمؤسسات الإعلامية العمومية والخاصة تنص على ضرورة الالتزام بتقديم الخدمة العمومية ، لكن تبعيتها للسلطة السياسية وصاية الحكومة عليها عبر وزارة الإتصال تفقدها سلطتها وتمنع إستقلاليتها وتكبح كل مبادراتها للإسهام في التنوير والتوعية ، وبالتالي تحد من إمكانياتها في تقديم الخدمة العمومية المستوفية لشروط ومعايير الجودة المتفق عليها عالميا.

[1])- الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية، قانون رقم 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري المؤرخ في 24 فيفري 2014.

[2])- نفس المرجع.

6-تجليات الخدمة العمومية في الفضاء الإعلامي السمعي البصري الجديد :

يعتبر بعض الباحثين التلفزيون بمثابة جهاز تحكم عصبي للمجتمع ويعتبره البعض الأخر مهندس التفكير الجمعي، وتطورت الأبحاث والدراسات النقدية السوسيولوجية والسيكولوجية التي تعتبر التلفزيون أداة من أدوات التصنيع الثقافي ووسيلة فعالة لفرض نظام الهيمنة السائد بينما ذهب البعض إلى إبراز البعد العميق لتأثير التلفزيون في قولبة الإرادات الفردية والجماعية وحتى الحكومية بوصفه آلية من آليات التلاعب بالعقول. لكن رغم كل الجهود الفكرية المنتقدة للأدوار الخطيرة التي بات المشرفون على التلفزيون ينفذونها تأتي بالمقابل جهود فكرية وعلمية تبرز الأدوار الإيجابية والبناءة التي تجتهد الكثير من الحكومات والهيئات المشرفة عليه لتوظيفه لتحقيقها بغية الوصول إلى تحقيق المبدأ الأساسي والجوهري في العمل التلفزيوني وهو تحقيق الخدمة العمومية. ويتجلى دور التلفزيون في تقديم الخدمة العمومية في الكثير من الجوانب وفي مختلف المجالات سيما الثقافية الفكرية والعلمية والدينية والإعلامية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

5-1- الخدمة العمومية للتلفزيون على المستوى الثقافي: ساهم الانفتاح السمعي البصري في فك الاحتكار عن المشهد الثقافي الوطني في جميع ابعاده ، خاصة احتكار الظهور لنفس الوجوه الثقافية على مدار نصف قرن من الزمن، كما ساهم ظهور القنوات التلفزيونية الخاصة من التعددية في التعبير والتفكير وتنويع الخطاب الثقافي، إضافة إلى إعطاء البعد الجماهيري للكثير من الفعاليات الثقافية والمساهمة في تدعيم الفنون الأخرى، فالتلفزيون جهاز منتج بذاته لأنماط مختلفة من الفنون التلفزيونية ولكنه إضافة إلى هذا فهو جهاز للنشر أيضا بالنسبة لأنماط أخرى من الفنون هو يـذيع المسـرحيات الدراميـة والغنائيـة ومسرحيات الأطفال كما يذيع الأفلام السينمائية الروائية والوثائقية وغيرها ويعرض في التلفزيون أعمـال الفنانين التشكيليين في التصوير والنحت والرسم والزخرفة ويقدم عروض الفنون الشعبية المختلفـة كمـا يعرض ويناقش كثيرا من الكتب التي تصدرها المطابع.(1)

[1]) - عصفور سكينة: مرجع سبق ذكره، ص51.

- العمل على نشر وتدعيم الثقافات الأصلية: "عن طريق الاهتمام باستخدام اللغة السليمة مع إخضاعها لضرورات العمل الإذاعي من المعنى المقصود والمفهوم لدى عامة الناس وتكوين الجمل بحيث تكون موجزة قصيرة مركزة بتعبير تداخل جمل اعتراضية... وما إلى هذا من القواعد الخالصة بالعمل التلفزيوني والتي لا تتعارض مع القواعد الأصلية لأي لغة".

- الانفتاح على الثقافات الأجنبية في مجالات الابتكارات العلمية والفنية والتكنولوجية: والانفتاح لا يعني بالضرورة الانسلاخ والاستكانة والاستسلام لمختلف أنماط الغزو الثقافي والفكري، "وينبغي أن تكون الثقافات الأجنبية التي يقدمها التلفزيون متوازنة بمعنى ألا يكون هناك تركيز على قطاع واحد فقط في هذه الثقافات مع إغفال القطاعات الأخرى، بالإضافة إلى عدم تعارضها والقيم الموجودة في أي مجتمع".(1)

-الحفاظ على صيانة مقومات الهوية الوطنية: سيما ما تعلق بالدين واللغة والتراث الثقافي والعادات والتقاليد والتاريخ الثقافي والنضالي المشترك والرموز الثقافية والفكرية والتاريخية الوطنية.

-استخدام التلفزيون لخدمة مناهج التعليم (التلفزيون التربوي): هو مجموعة البرامج المتخصصة التي يعرضها التلفاز على الشاشة مباشرة أو من خلال أشرطة الفيديو والتي تهدف إلى دعم المنهاج الدراسي المقرر لمختلف المراحل الدراسية. ولذلك نلاحظ أن هناك قنوات تعليمية أي خاصة بالتعليم فقط مثل القناة التعليمية 1،2،3.4 والتي تكون بمشاركة السلطات التعليمية و التي ترفع من مستوى العملية التعليمية عن طريق برامج "الإثراء" أي البرامج التعليمية التي تستهدف الطالب من غير أوقات الدراسة، أو البرامج "المدرسية" التي تدخل مع المدرس إلى الفصول فتساعد المدرس في أداء مهمته و هذا الشكل الأخير هو الشكل الأمثل لمساهمة التلفزيون في الخدمة التعليمية.(2)

---

[1]) - نفس المرجع، ص52.

[2])- عصفور سكينة: مرجع سابق ، نفس الصفحة.

- استخدام التلفزيون في تعليم الكبار : (التلفزيون التعليمي) ومجالات هذا الاستخدام كثيرة و متعـددة، يـأتي في مقدمتـها استخدام التلفزيون في حملات محو الأمية، وهي من أساسيات التثقيف في كل أجزاء العـالم خصوصـا إذا ارتبطت بالتنمية الاجتماعية. وهناك أيضا تعليم اللغات، خارج المناهج المدرسية وبغير ارتبط به، ومفهوم ما لتعليم لغة أجنبية أو أكثر بالغ في ثقافة الفرد والجماعة. تقديم برامج دعم للعاملين في التخصصات المختلفة من أجل تطوير معلوماتهم وما وصلوا إليه في المنـاهج المدرسية أو الجامعية و يصل إلى حد إنشاء ما يسمى بالجماعة المفتوحة أو جامعة على الهواء تقدم دراسـات جامعية تنتهي بدرجات علمية مستعينة بالمحاضرات المنظمة عن طريق التلفزيون و مصحوبة بالمطبوعات الـتي يزود بها الدارسون عن طريق المراسلة.(1)

5-2- الخدمة العمومية للتلفزيون على المستوى القيمي والأخلاقي: تلجأ معظم الدول إلى الوسائل السمعية البصرية للحفاظ على منظومتها القيمية من خلال الترتيب القيمي ويعني مجموعة القيم الاجتماعية الجديدة التي ينبغي غرسها أو تأكيدها لـدى المـتلقين لضرورة في التطوير الاجتماعي مع الأخذ بعين الاعتبار الفلسفة السياسية والاجتماعية والاقتصادية لكل بلاد، و ذلك من أجل مواجهة مجموعة أخرى من القيم التي تصبح مختلفة بالنسبة لظروف التطور".(2)

- العمل على خلق التكامل بين ثقافات المركز والأطراف أي تجسير مختلف الفجوات المعرفية والتكنولوجية بين المجتمعات الحضرية المتمدنة والمجتمعات الريفية، وبالتالي منع ظهور كل أشكال الصراع أو الشعور بالدونية والنقص واشراك الجميع كل من موقعه في التطوير الثقافي والبناء الحضاري للمجتمع، فلا يجب اهمال حق المجتمعات الريفية في القيم لجديدة اللازمة لعملية التطوير.

[1]) - عصفور سكينة، مرجع سبق ذكره، ص52.

[2]) - نفس المرجع، ص51.

3-5-الخدمة العمومية للتلفزيون على المستوى الإجتماعي: يؤدي التلفزيون دورا هاما داخل المجتمع حيث تجعل خدمته من أهدافها الأساسية، فهي تسعى إلى ترسيخ قيم المجتمع وعقيدته وحضارته، و كذا بعث تراثه وعاداته وتقاليده، كما يسعى التلفزيون إلى الارتقاء بالفكر والسلوك بما يساعد على البناء السليم للأمة، والتأكيد على الأشياء الضارة .هذا بالإضافة إلى أن التلفزيون يعمل على بحث مشاكل المجتمع، ومحاولة إيجاد الحلول لها، لتكون الواسطة بن شكاوي المواطنين والمسؤولين.(1) إضافة إلى التعاون والتضامن والتكافل الاجتماعي وتجسيد مبدأ الكتلة المتماسكة أو كما قال الرسول صلى الله عليه وسلم "مثل المؤمنين في توادهم وتراحمهم كمثل الجسد الواحد إذا اشتكى من عضو تداعى له سائر الأعضاء بالسهر والحمى".

4-5- الخدمة العمومية للتلفزيون على المستوى الاقتصادي: تشجيع الشفافية الاقتصادية والتصدي لمختلف اشكال الفساد المالي والجرائم الاقتصادية ودعم جهود الاستثمار وابراز القدرات المحلية والطاقات الكامنة ولفت الرأي العام الوطني والسلطات السياسية لهذه الامكانيات وتشخيص مكامن القصور في السياسات العامة. إضافة إلى هذا فقد ساهم ظهور القنوات التلفزيونية الخاصة في تعميق الاهتمام العلمي الأكاديمي والشعبي بالشؤون الاقتصادية للدولة ، خاصة تفعيل النقاش حول البدائل الاقتصادية الناجعة للمرور الآمن لمرحلة ما بعد البترول وكذا آليات جلب وتطوير الاستثمار وخلق المؤسسات الصغيرة والمتوسطة لتنويع مصادر الدخل وبناء الاقتصاد الوطني.

5-5- الخدمة العمومية للتلفزيون على المستوى السياسي : المساهمة الجادة في تطوير وترقية الخطاب السياسي وتشجيع احتكامه إلى القيم الانسانية ومبادئ النضال الشريف ، من خلال خلق القبول بثقافة الإختلاف وتشجيع التعبير التعددي عن مختلف تيارات الفكر والرأي دون وصاية ولا إلغاء للآخر.

[1]) - عصفور سكينة : مرجع سابق ، ص52.

- إبراز البعد الوجودي للمرجعية الوطنية وتكريسها كأسمى غاية تنشدها جميع التيارات السياسية والفكرية

- تكريس قيم ومبادئ الديموقراطية التشاركية وتغليب قيم الأمل والتفاؤل على قيم الألم والإحباط والتشاؤم

- إبراز مخاطر الهوة السحيقة بين الجماعة السياسية والجماعة الاجتماعية وتداعياتهما الخطيرة على التفكك القيمي للمجتمع والدولة.

5-6- الخدمة العمومية للتلفزيون على مستوى التسلية الفنية والجمالية : وتكون من خلال الإستعراض الفني والجمالي لمختلف الفنون الأدبية والمسرحية والدرامية كفنون نفعية توعوية وليست استهلاكية ظرفية هدفها بناء الانسان وليس هدم كيانه والغاء تفكيره وتمييع وجوده.

-النشر الموسع والجماهيري لخلاصات التفكير العلمي ونشر نتائجه في المجتمع لربط افراد المجتمع بمختلف الابتكارات في مختلف الحقول العلمية والفكرية والهامهم المواكبة المستمرة لديناميكية المجتمعات.

5-7- الخدمة العمومية للتلفزيون على المستوى الديناميكي للمجتمع والاستشرافي للدولة : بمعنى أن الخدمة العمومية الإعلامية تواكب جميع التطورات والمستجدات الحاصلة في العالم سواء على مستوى البنية المادية أو الفكرية، كمواكبة التطورات التكنولوجية في مختلف مجالات الحياة وكذا المناهج الفكرية والعلمية لتحديث مستويات التفكير للمجتمع وللنخب العلمية والسياسية كقائدة لمشروع المجتمع.

للعلم فإن استقطاب الكفاءات العلمية والنخب المثقفة والسياسية للبرامج العلمية والثقافية الوطنية يجعلها أكثر ارتباطا بواقع المجتمع ويجعلها أكثر تجذرا في تشخيص الإختلالات الموجودة فيها بما يمكنها من الإستشراف العلمي للمستقبل الجماعي للدولة والمجتمع، وبذلك تكتسي الخدمة العمومية في وسائل الاعلام عامة والسمعية البصرية خاصة أهمية بالغة في الدفع الديناميكي للمجتمع نحو التطور والرقي في الحاضر والمرور الآمن عبر آلية الإستشراف العلمي للمستقبل.

في الأخير تجدر الإشارة إلى الأبعاد الكثيرة للخدمة العمومية للتلفزيون بحيث يمكن لكل بعد من الأبعاد سالفة الذكر أن يكون محور لبحث مستقل ، والمتتبع للوظائف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية التي أسندت للتلفزيون يجد أنها مرتبطة بعملية التنمية كونها تعد من أبعادها، وبما أن التلفزيون يهدف في كل مجال من المجالات إلى تحسن الأوضاع فيه مركزة بصورة أساسية على الإنسان فإنما يهدف إلى التنمية الشاملة و بالتالي فأداة مختلفة هذه الأدوار تعد صلب الخدمة العمومية.(1)

[1]) - عصفور سكينة: مرجع سبق ذكره، ص53.

الخاتمة:

إن التحولات الكبيرة التي يشهدها المجتمع الجزائري سواء على مستوى البنية الفكرية أو على مستوى البنية المادية يفرض اليوم تحولا عميقا في الممارسة الاعلامية بمختلف وسائلها وفي جميع أبعادها بالشكل الذي يجعلها تواكب الأنساق الفكرية والأنماط السلوكية للمجتمع وبما يحقق التكامل المعرفي والتواصل الثقافي والتماسك الحضاري بين مختلف الأفراد والجماعات والتراث الثقافي غير المادي الجزائري وبالتالي تحقيق التكامل الروحي والمادي بين الدولة والمجتمع.

فالفضاء الاعلامي اليوم وفي ظل السماوات المفتوحة والتدفق الهائل للخطاب الاعلامي المعولم عبر الفضاءات والأوعية الاتصالية التقليدية والجديدة سيما الفضاء السيبيري مضطر لمزيد من الانفتاح على الطاقات الحية الفكرية والإبداعية وتطعيمه بجرعات اضافية من النقد البناء والاستقطاب الذكي لجميع أفراد المجتمع للإسهام القوي والفعال في تفكيك عقد التواصل الثقافية والفكرية والعلمية وتعزيز هذا التوجه بترسانة قانونية واضحة ودقيقة وتعبر بصدق وبجرأة على الاداء الاجباري للخدمة العمومية وكبح جماح التوجه المفرط نحو تكريس البعد التجاري كقيمة مطلقة.

قائمة المراجع:

باللغة العربية :

عزي عبد الرحمان: المصطلحات الحديثة في الاعلام والاتصال، تونس، الدار المتوسطية للنشر، 2011.

ابراهيم كومغار: المرافق العامة الكبرى على نهج التحديث، ط1، المملكة المغربية، الدار البيضاء، النجاح الجديدة، 2009.

أحمد عظيمي: التلفزيون الجزائري..مرة أخرى، جريدة صوت الأحرار، 2010/10/04.

جازية بايو: الإشهار في التلفزيون الجزائري الممارسة والتمويل 2000-2007. رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية علوم الإعلام والإتصال، جامعة الجزائر، 2008-2009.

جمال الزرن،.معز بن مسعود: إعلام الخدمة العامة في الوطن العربي... ط1، تونس، إتحاد اذاعات الدول العربية، 2014 .

السعيد بومعيزة: مفهوم الخدمة العامة والصحافة المكتوبة، الجزائر، المجلة الجزائرية للإتصال، تصدر عن معهد علوم الاعلام والاتصال، جامعة الجزائر، عدد8، 1992.

عصفور سكينة: الخدمة العمومية في التلفزيون الجزائري بين النصوص القانونية والممارسة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في علوم الإعلام والإتصال، كلية علوم الإعلام والإتصال، جامعة الجزائر3، 2012.2013.

محمد شلوش: الاذاعة الجزائرية بين الخدمة العمومية والمنطق التجاري، ندوة الاذاعة المسموعة الواقع والآفاق،اتحاد اذاعات الدول العربية، الجزائر، فندق الأوراسي 10 و 11 نوفمبر 2011.

المنصف العياري: القنوات التلفزيونية العربية المتخصصة، مجلة الإذاعات العربية سلسلة بحوث ودراسات إذاعية، تونس، إتحاد إذاعات الدول العربية، ع56.

نصرالدين العياضي : الاتصال والاعلام والثقافة عتبات التأويل ، ط1 ، الإمارات العربية المتحدة ، دائرة الثقافة والإعلام الشارقة ، 2015. ص52.

النصوص التنظيمية :

الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية، قانون الإعلام رقم 90-07 المؤرخ في 03 أفريل 1990.

الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية، القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام المؤرخ في 12 جانفي 2012.

الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية، قانون رقم 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري المؤرخ في 24 فيفري 2014.

المراجع باللغة الاجنبية :

14-Khelifi Mustapha : Algerie reconstruire le service public de television, algerie, ed IMAGE, 2005.

15-Benzaoui Abdessalam : la notion de service public entre la theorie genirale et l'idee de rentabilite economique, revue algerienne de communication, edite par l'institut des sciences de l'information et de la communication, numero 05 , 1991.



الفصل الرابع :

رهانات،آليات وآفاق ترقية الخدمات العامة بالإدارات العمومية الجزائرية



الحماية الجنائية للتوقيع الإلكتروني كآلية لترقية الخدمة العمومية في الجزائر

د. وردة شرف الدين- د. سامية بلجراف- جامعة محمد خيضر بسكرة،



مقدمة:

تعتبر الوظيفة العمومية مظهرا لسلطة الدولة وحتى تضطلع بدورها السياسي والإداري في النظام المؤسساتي كما يجب، فهي مطالبة بالتكيف مع مقتضيات العصرنة، وبعبارة أخرى إعادة تكييف وتأهيل دورها بما يمكنها من تحقيق الغرض من إنشائها، خاصة وأن الإدارة المعاصرة لم تعد إدارة سلطوية فحسب وإنما إدارة خدمات، ونجاح مرافقها في تقديم خدمة عمومية مرهون بمدى فعالية استراتيجياتها في استثمار المورد البشري والاعتماد على منطق الكفاءة أي قدرة هذا الجهاز في جلب واستقطاب أشخاص المؤهلين لشغل الوظائف العامة به، والاعتماد على البعد التكنولوجي والمعلوماتي وبالتالي التحول إلى الإدارة الإلكترونية، ويعتبر التوقيع الإلكتروني أحد الوسائل المستعملة حاليا في الإدارات الإلكترونية وذلك لتسهيل إبرام المعاملات الإلكترونية وتسهيل منح الوثائق والمحررات الصادرة عنها دون حضور المواطن للإدارة مما يوفر له الوقت والجهد. ويتجلى ذلك مثلا من خلال القانون رقم 15-03 المؤرخ في 02 فبراير 2015، يتعلق بعصرنة العدالة، حيث نصت المادة 4 يمكن أن تمهر الوثائق والمحررات القضائية التي تسلمها مصالح وزارة العدل والمؤسسات التابعة لها والجهات القضائية بتوقيع إلكتروني تكون صلته بالمحرر الأصلي مضمونة بواسطة وسيلة تحقق موثوقة، وتنص المادة 6 من نفس القانون

ويتم إثبات العلاقة بين معطيات التحقق من التوقيع الإلكتروني وصاحب التوقيع عن طريق شهادة إلكترونية موصوفة تصدرها وزارة العدل. وعليه أصبح يمكن للمعني طلب صحيفة السوابق العدلية أو شهادة الجنسية مثلا بمجرد الدخول إلى موقع وزارة العدل والحصول عليهما موقعتان إلكترونيا من قبل القاضي المختص، كما لجأت الجماعات المحلية بالجزائر(البلديات) إلى استعمال التوقيع الإلكتروني بالقلم الإلكتروني للمعني على جوازات السفر وبطاقات التعريف البيومترية.

ومن أجل ترقية الخدمة العمومية بالجزائر باستعمال وسيلة التوقيع الإلكتروني، حظيت هذه الوسيلة من أجل تحقيق الغرض الذي أنشأت من أجله بحماية قانونية من قبل المشرع الجزائري، لذا ستكون إشكاليتنا: ما مدى فعالية الحماية الجنائية التي كفلها المشرع الجزائري للتوقيع الإلكتروني من أجل ترقية الخدمة العمومية؟.

للإجابة على هذه الإشكالية قسمنا دراستنا للخطة التالية:

المحور الأول: ماهية التوقيع الإلكتروني

أولا: مفهوم التوقيع الإلكتروني

ثانيا: شروط التوقيع الإلكتروني لاكتساب الحجية القانونية في الإثبات الجنائي

المحور الثاني: الحماية الجنائية الموضوعية للتوقيع الإلكتروني

أولا: من خلال تعديل قانون العقوبات بالقانون رقم 04/15 المؤرخ في 10 نوفمبر سنة 2004

ثانيا: من خلال قانون رقم 15-04 مؤرخ في 01 فبراير سنة 2015، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين

ثالثا- من خلال القانون رقم 09-04 المؤرخ في 5 أوت سنة 2009 يتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها.

رابعا- من خلال القانون رقم 15-03 المتعلق بعصرنة العدالة

خامسا- من خلال القانون رقم 18-07 مؤرخ في 10 يونيو سنة 2018 يتعلق بحماية الأشخاص الطبيعيين في مجال معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي.

المحور الثالث: الحماية الجنائية الإجرائية للتوقيع الإلكتروني

أولا: من خلال قانون الإجراءات الجزائية

ثانيا: من خلال قانون المتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها.

ثالثا- من خلال قانون المتعلق بحماية الأشخاص الطبيعيين في مجال معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي.

المحور الأول: ماهية التوقيع الإلكتروني

إذا تمسكنا بالتوقيع التقليدي أو الكتابي فإن هذا يعني توقف معظم أو كل الأنشطة التجارية التي تجرى عبر الإنترنت ويعد هذا بمثابة ضربة في عصب الاقتصاد العالمي، يهدد بانهياره، وحتى لا نكون في مؤخرة الركب، يجب قبول التوقيع الإلكتروني وإعطائه الحجية القانونية في الإثبات مثله مثل التوقيع الكتابي. من هنا يظهر لنا أن التوقيع الكتابي -كما رآه كثير من الفقه- يمثل عقبة يستحيل تكيفها مع النظم الحديثة للإدارة والمحاسبة(1).

1- نجوى أبو هيبة: **التوقيع الإلكتروني**، تعريفه-مدى حجيته في الإثبات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 43.

وعليه سنتكلم أولا على مفهوم التوقيع الإلكتروني، ثم بيان شروطه لاكتساب الحجية القانونية في الإثبات الجنائي، وفقا لما يلي:

أولا- مفهوم التوقيع الإلكتروني

سنتطرق في مفهوم التوقيع الإلكتروني إلى تعريفه وبيان أنواعه المختلفة وذلك من خلال ما يلي:

1- التعريف بالتوقيع الإلكتروني:

عرف بعض الفقهاء التوقيع الإلكتروني بأنه "مجموعة من الإجراءات والوسائل يتبع استخدامها عن طريق الرموز أو الأرقام إخراج رسالة إلكترونية تتضمن علامة مميزة لصاحب الرسالة المنقولة إلكترونيا يجري تشفيرها باستخدام زوج من المفاتيح، واحد معلن والآخر خاص بصاحب الرسالة" (1). كما عرفه آخرون بأنه "مجموعة من الإجراءات التقنية التي تسمح بتحديد شخصية من تصدر عنه هذه الإجراءات وقبوله بمضمون التصرف الذي يصدر التوقيع بمناسبته" (2).

وعرفه البعض الآخر بأنه " مجموعة من الرموز أو الأرقام أو الحروف أو الإشارات أو الأصوات، مؤلفة على شكل بيانات إلكترونية تتصل بمحرر إلكتروني، تهدف إلى تحديد هوية الموقع وإعطاء اليقين بموافقته على مضمون هذه الرسالة"" (3).

1- أحمد شرف الدين: **التوقيع الإلكتروني وقواعد الإثبات ومقتضيات الأمن في التجارة الإلكترونية**، بحث مقدم إلى مؤتمر التجارة الإلكترونية المنعقد في جامعة الدول العربية، 2000، ص 3.

2- أسامة بن غانم العبيدي: **حجية التوقيع الإلكتروني في الإثبات**، مقال منشور ضمن المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، دورية علمية محكمة، تصدر عن جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، المجلد 28، عدد 56، ص 145.

3- عادل رمضان الأبيوكي: **التوقيع الإلكتروني في التشريعات الخليجية**، دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2009، ص 15.

وعرف المشرع الجزائري بدوره التوقيع الإلكتروني، في قانون رقم 15-04 مؤرخ في 01 فبراير سنة 2015، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، بالمادة 12-1 على أنه: " بيانات في شكل إلكتروني، مرفقة أو مرتبطة منطقيا ببيانات إلكترونية أخرى، تستعمل كوسيلة توثيق". (1)

وقد عرف القانون المدني الفرنسي في المادة 1316-4 التوقيع الإلكتروني بأنه " التوقيع الضروري للإتمام التصرف القانوني الذي يميز هوية من وقعه، ويعبر عن رضائه بالالتزامات التي تنشأ عن هذا التصرف. وعندما يكون إلكترونيا فيجب أن يتم باستخدام وسيلة آمنة لتحديد هوية الموقع وضمان صلته بالتصرف الذي وقع عليه" (2)

أما المشرع الإماراتي فقد عرف التوقيع الإلكتروني، ضمن قانون الاتحادي رقم (1) لسنة 2006 بشأن المعاملات والتجارة الالكترونية، بالمادة 1 منه، بأنه " توقيع مكون من حروف أو أرقام أو رموز أو أصوات أو نظام معالجة ذي شكل إلكتروني وملحق أو مرتبط منطقيا برسالة إلكترونية وممهور بنية توثيق أو اعتماد تلك الرسالة" (3).

وعن التوقيع الإلكتروني في القانون الأردني، فقد عرفه قانون المعاملات الإلكترونية رقم (15) لسنة 2015، بالمادة المادة 2 منه، على أنه: "البيانات التي تتخذ شكل حروف أو أرقام أو رموز أو إشارات أو غيرها وتكون مدرجة بشكل إلكتروني أو أي وسيلة أخرى مماثلة في السجل الإلكتروني، أو تكون مضافة عليه أو مرتبطة به بهدف تحديد هوية صاحب التوقيع وانفراده باستخدامه وتمييزه عن غيره" (4).

1- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 06، السنة الثانية والخمسون، الصادرة في 10 فبراير سنة 2015، ص 7.

2- أنظر القانون المدني الفرنسي من خلال الموقع الإلكتروني:

Droit.org :institut français d'information juridique، بتاريخ 2016/09/26، على الساعة 17:50.

3- الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة، عدد 442، السنة السادسة والثلاثون، بتاريخ 2006/01/31؛ أنظر كذلك: هروال هبة نبيل: **جرائم الإنترنت دراسة مقارنة**، أطروحة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013-2014، ص 302.

4- الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية، عدد 5341 بتاريخ 2015/05/17، ص 5293.

2- أنواع التوقيع الإلكتروني:

يتخذ التوقيع الإلكتروني صورا مختلفة بحسب الطريقة أو الأسلوب الذي يتم به،

أ- التوقيع البيومتري Biomertic Signature :

تعتمد هذه الصورة من التوقيع الإلكتروني على الصفات والخواص الفيزيائية والطبيعية والسلوكية للأفراد، والتي تتباين من شخص لآخر، ومن بين هذه الخواص: البصمة الشخصية، خواص اليد البشرية، مسح العين البشرية أو ما يعرف ببصمات قزحية العين، التعرف على الوجه البشري، بصمة نبرة الصوت، وغير ذلك من الصفات الجسدية والسلوكية (1).

وتعتمد هذه التقنية على التقاط صورة دقيقة لبصمة الشخص أو يده أو صوت أو عينه وتخزينها على ذاكرة الحاسوب بطريقة مشفرة ليقوم جهاز الحاسوب بعد ذلك بمطابقة هذه الخواص المخزنة على صفات المستخدم الذاتية ومن ثم معرفة هوية ذلك الشخص في حالة تطابق بياناته مع البيانات التي تم إدخالها عنه من قبل(2).

إلا أنه ما يعاب على هذه الصورة إمكانية مهاجمتها ونسخها من قبل قراصنة الحاسوب بفك شفرتها، إضافة إلى أنها ذات تكلفة عالية نسبيا، مما قلص من انتشارها إلى درجة كبيرة، وجعلتها قاصرة على بعض الاستخدامات المحدودة (3).

1- إبراهيم الدسوقي أبو الليل: **الجوانب القانونية للتعاملات الإلكترونية**، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، الكويت، 2003، ص 159؛ براهمي حنان: **جريمة تزوير الوثيقة الرسمية الإدارية ذات الطبيعة المعلوماتية**، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم تخصص قانون جنائي، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2014-2015، ص 145.

2- خالد علي العراقي علي إسماعيل: **مكافحة جرائم التوقيع الإلكتروني بدولة الإمارات العربية المتحدة**، مقال منشور ضمن مجلة الفكر الشرطي، دورية ربع سنوية علمية محكمة ومفهرسة تعني بالعلوم الشرطية، تصدر عن مركز البحوث الشرطية –القيادة العامة لشرطة الشارقة-، المجلد الثاني والعشرون، العدد 85، 2013، ص 126؛ براهمي حنان، المرجع السابق، ص146.

3- أسامة بن غانم العبيدي: المرجع السابق، ص 156.

ب- التوقيع بالقلم الالكتروني Pen-Op:

وهو عبارة عن قلم إلكتروني حسابي باستخدامه، يمكن الكتابة على شاشة الحاسوب الخاص بالموقع، ويتم ذلك باستعمال برنامج هو المسيطر والمحرك لهذه العملية، ويقوم هذا البرنامج بوظيفتين أساسيتين لهذا النوع من التوقيعات، الأولى وهي خدمة التقاط التوقيع والثانية هي خدمة التحقق من صحة التوقيع(1).

حيث يتلقى البرنامج أولا بيانات العميل عن طريق بطاقته الخاصة التي يتم وضعها في الآلة، وتظهر بعد ذلك التعليمات على الشاشة، ثم تظهر بعد ذلك رسالة إلكترونية تطلب توقيعه باستخدام قلم على مكان محدد داخل شاشة الحاسوب، ويقوم هذا البرنامج بقياس خصائص معينة للتوقيع من حيث الحجم والشكل والنقاط والخطوط والالتواءات(2)، ويطلب البرنامج من المستخدم الضغط على مفاتيح معينة تظهر له على الشاشة تفيد بالموافقة أو عدم الموافقة على هذا التوقيع(3)، وعند الموافقة يتم تشفير البيانات الخاصة بالتوقيع وتخزينها باستخدام البرنامج(4)، وعند تلقي رسالة من هذا الشخص تحمل توقيعه يقوم المرسل إليه بالتحقق من مدى صحة التوقيع وذلك بمطابقته بما هو مخزن لديه من توقيعات بقاعدة بيانات الحاسب (5).

1- أسامة بن غانم العبيدي: المرجع السابق، ص 152.

2- ثروت عبد الحميد: **التوقيع الإلكتروني ، ماهيته، مخاطره وكيفية مواجهتها، ومدى حجيته في الإثبات**، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 51 وما بعدها.

3- أسامة بن غانم العبيدي: المرجع السابق، ص 152.

4- أسامة بن غانم العبيدي: المرجع السابق، ص 152.

5- خالد علي العراقي علي إسماعيل: المرجع السابق، ص 126.

تمتاز هذه الصورة من صور التوقيع الإلكتروني بمزايا كثيرة، نظرا لمرونتها، وسهولة استخدامها، حيث يتم بواسطتها تحويل التوقيع التقليدي إلى الشكل الإلكتروني باستخدام أنظمة معالجة البيانات(1).

بالرغم من مزايا هذه الصورة، إلا أنها لا تتمتع بأي درجة من درجات الأمان التي يمكن أن تحقق الثقة في التوقيع، ويرجع ذلك إلى استطاعة المرسل إليه من الاحتفاظ بنسخة من صورة التوقيع وإعادة نسخها ولصقها على أي وثيقة أخرى من الوثائق المحررة على الوسائط الإلكترونية ثم يدعي أن واضعها هو صاحب التوقيع الفعلي، الشيء الذي يحتاج إلى إثبات العلاقة بين التوقيع بهذه الصورة والمحرر، ولهذا السبب فإن هذا النوع من التوقيع الإلكتروني لا يعتد به في استكمال عناصر الدليل المعد للإثبات (2).

ج- التوقيع الكودي:

وهو ما يعرف بالكود السري، إذ يستخدم صاحب التوقيع مجموعة من حروف أو أرقام يختارها، ثم يقوم بترتيبها وتركيبها بشكل كودي معين حسب شخصيته، بحيث لا يعلم غيره بهذا الكود، وتسمى هذه الطريقة ب Personal identification Number (3)

يرتبط هذا النوع من التوقيع بالبطاقات الممغنطة التي تصدر عن البنوك والمؤسسات المالية لعملائها كوسائل دفع أو سحب، حيث وظف في مجال بطاقة الفيزا Visa والماستر كارد Mastercard واميركان اكسبرس American Express. (4)

1- ثروت عبد الحميد: المرجع السابق، ص 50 وما بعدها.

2- أسامة بن غانم العبيدي: المرجع السابق، ص 152-153.

3- نجوى أبو هيبة: المرجع السابق، ص 48.

4- نجوى أبو هيبة: المرجع السابق، ص 48.

وتحمل هذه البطاقات أرقاما سرية خاصة بالعميل، يستعملها عندما يقوم بإدخال البطاقة في جهاز الصراف الآلي، ويكون ذلك بمثابة توقيع على العملية البنكية أو المصرفية التي أنجزها. وفي حالة استخدام بطاقة الوفاء في المحلات التجارية، فإن العملية تتم بين التاجر والبنك، حيث يرتبط الجهاز الخاص بتمرير البطاقة بنظم المعلومات الخاصة بالبنك للتأكد من رصيد صاحبها بعد إدخال الرقم السري، ليتم السداد حينها بواسطة التحويل من حساب العميل لدى البنك إلى حساب التاجر لدى نفس البنك أو بنك آخر(1).

د- التوقيع الرقميDigital Signature :

ويتم هذا التوقيع باستخدام مفاتيح سرية وطرق حسابية معقدة ومعادلات رياضية (لوغاريتمات) تتحول بواسطتها المعاملة من رسالة ذات كتابة عادية مقروءة ومفهومة إلى معادلة رياضية أو رسالة رقمية غير مقروءة وغير مفهومة، ما لم يتم فك تشفيرها مما يملك مفتاح فك الشفرة والمعادلات الخاصة بذلك(2).

يوجد نوعان من المفاتيح: مفتاح عام ومفتاح خاص، يتيح المفتاح العام لكل شخص مهتم القيام بقراءة رسالة البيانات عبر الانترنت، من دون أن يدخل أي تعديل عليها، لعدم امتلاكه للمفتاح الخاص بها، وفي حالة موافقته على مضمونها وملخصها، ورغب في الالتزام بها، يضع توقيعه عليها عن طريق المفتاح الخاص به، ثم يقوم بإعادة رسالة البيان إلى مصدرها مرفقا بها توقيعه في ملف، ولا يستطيع التاجر إجراء أي تعديل به، بسبب عدم امتلاكه المفتاح الخاص بالموقع، ويقصد بذلك أنه بوضع التوقيع على رسالة البيانات، تقفل الرسالة بشكل كامل، ولا يستطيع أي طرف التعديل فيها أو المساس بها بأي شكل من الأشكال إلا باستخدام المتزامن للمفتاحين الخاصين بصاحب رسالة البيانات وبصاحب التوقيع(3).

1- براهمي حنان: المرجع السابق، ص 149.

2- ثروت عبد الحميد: المرجع السابق، ص 61.

3- خالد ممدوح إبراهيم: **حجية البريد الإلكتروني في الإثبات**، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص241.

يستلزم هذا النوع من التوقيع وجود جهة متخصصة تعمل على إصدار هذه المفاتيح بناء على طلب العملاء وكذلك إصدار شهادات تغيير صحة توقيع العملاء بموجبها بعد تسجيل توقيعهم الرقمي لديها، وتعرف هذه جهات الوسيطة باسم (مقدمي خدمات التوثيق)، وهي جهات تخضع في عملها لرقابة الدولة(1).

ويكون الغرض من الحصول على شهادة من سلطة الإشهار تلك هو ضمان عدم استطاعة أحد الطرفين إنكار توقيع الوثيقة المرسلة إلكترونيا، ودلالة واضحة على أن الموقع يملك المفتاح الخاص، وبالتالي هو الذي قام بالتوقيع، ولا يستطيع أي شخص آخر أن يزور مثل هذا التوقيع الرقمي وبالتالي تقع على عاتق حامل المفتاح الخاص مسئولية ضياعه أو إطلاع الغير عليه ما لم يبلغ سلطة الإشهار لتقوم بإلغاء هذا المفتاح واستصدار مفتاح آخر جديد(2).

ويحقق التوقيع الرقمي بهذه الصورة الوظائف الأساسية التي يقوم بها التوقيع الخطي إذ يسمح بالتحقق من هوية الموقع وإظهار قبول الموقع بمضمون المحرر الموقع عليه، ومن ضمان سرية المعلومات التي تتضمنها المعاملات والرسائل الإلكترونية كما أنه يحقق سلامة المحرر الإلكتروني لضمان محتويات الرسالة الموقع عليها إلكترونيا وأنه لم يتم التغيير في مضمونها (3).

ثانيا- شروط التوقيع الإلكتروني لاكتساب الحجية القانونية في الإثبات الجنائي

نصت المادة 6 من قانون رقم 15-04، المؤرخ في 01 فبراير سنة 2015، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، يستعمل التوقيع الإلكتروني لتوثيق هوية الموقع وإثبات قبوله مضمون الكتابة في الشكل الإلكتروني(4).

1- حسن عبد الباسط جميعي: **إثبات التصرفات القانونية التي يتم إبرامها عن طريق الإنترنت**، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 43.

2- عمرو عيسى الفقى: **وسائل الاتصال الحديثة وحجيتها في الإثبات**، التوقيع الإلكتروني سواء في مصر والدول العربية، المكتب الجامعي الحديث، 2006، ص 47.

3- خالد علي العراقي علي إسماعيل: المرجع السابق، ص 125.

4- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السابق ذكره، ص 8.

وقد نصت المادة 7 من ذات القانون السابق على أن التوقيع الإلكتروني الموصوف يجب أن تتوافر فيه المتطلبات والشروط التالية:

1-أن ينشأ على أساس شهادة تصديق إلكتروني موصوفة.

2- أن يرتبط بالموقع دون سواه،

3- أن يمكن من تحديد هوية الموقع.

4-أن يكون مصمما بواسطة آلية مؤمنة خاصة بإنشاء التوقيع الإلكتروني،

5- أن يكون منشأ بواسطة وسائل تكون تحت التحكم الحصري للموقع،

6- أن يكون مرتبطا بالبيانات الخاصة به، بحيث يمكن الكشف عن التغيرات اللاحقة بهذه البيانات.

وقد أكدت المادة 7 من قانون سابق الذكر، على أن التوقيع الإلكتروني الموصوف وحده مماثلا للتوقيع المكتوب، سواء كان لشخص طبيعي أو معنوي. وبغض النظر عن أحكام المادة 8 تؤكد المادة 9 من ذات القانون، على أنه لا يمكن تجريد التوقيع الإلكتروني من فعاليته القانونية أو رفضه كدليل أمام القضاء بسبب.

شكله الإلكتروني،

أنه لا يعتمد على شهادة تصديق إلكتروني،

أنه لم يتم إنشاؤه بواسطة آلية مؤمنة لإنشاء التوقيع الإلكتروني(1).

المحور الثاني: الحماية الجنائية الموضوعية للتوقيع الإلكتروني

[1]- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السابق ذكره، ص 8.

حظي التوقيع الإلكتروني بحماية موضوعية من قبل التشريعات العقابية للدول ومنها المشرع الجزائري وذلك من خلال تجريم العديد من الأفعال الماسة به، والمنصوص عليها بنصوص متفرقة من خلال قانون العقوبات، وقانون المتضمن القواعد العامة للتوقيع والتصديق الإلكترونيين، وقانون المتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتهما وقانون الخاص بعصرنة العدالة، وسنستعرض جملة الجرائم المنصوص عليها في كل قانون من خلال ما يلي:

أولا- من خلال تعديل قانون العقوبات بالقانون رقم 04/15 المؤرخ في 10 نوفمبر سنة 2004:

تمم المشرع الجزائري قانون العقوبات، الفصل الثالث من الباب الثاني من الكتاب الثالث بالقانون رقم 04/15 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004، بقسم سابع مكرر 1 تحت عنوان "المساس بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات"، احتوى على أهم الجرائم التي تستهدف الأنظمة المعلوماتية، وذلك في المواد من 394 إلى 394 مكرر 07 وهي(1):

1- الجرائم المنصوص عليها في المادة 394 مكرر :

الدخول خلسة للأنظمة المعلوماتية.

البقاء غير المشروع في الأنظمة المعلوماتية.

تعديل أو حذف معطيات المنظومة نتيجة الدخول غير المشروع

[1]- أنظر في تلك الجرائم في القانون الجزائري: مختار الأخضري، **الإطار القانوني لمواجهة جرائم المعلوماتية في الفضاء الافتراضي**، بحث مقدم إلى الملتقى الدولي حول: محاربة الجريمة المعلوماتية، مركز البحوث القانونية والقضائية، الجزائر 5-6 ماي 2010، ص 56؛ وكذلك: مناصرة يوسف، مناصرة يوسف، **جرائم المساس بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات**، بحث مقدم إلى الملتقى الدولي حول: محاربة الجريمة المعلوماتية، مركز البحوث القانونية والقضائية، الجزائر 5-6 ماي 2010، ص79؛ كذلك: قانون رقم 04-15 المؤرخ في 10 نوفمبر سنة 2004، يعدل ويتمم الأمر 66-156 الموافق ل 8 يونيو سنة 1966 **والمتضمن قانون العقوبات**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 71، السنة الواحدة والأربعون، الصادرة في 10 نوفمبر سنة 2004، ص 11-12؛ والأحكام الخاصة بالجريمة المعلوماتية كصورة للجريمة الالكترونية: غنية باطلي، **الجريمة المعلوماتية**، دراسة مقارنة، الدار الجزائرية، الجزائر، 2015، ص 133 وما بعدها.

الإضرار بنظام تشغيل المنظومة على إثر الدخول أو البقاء غير المشروع.

2- الجرائم المنصوص عليها في المادة 394 مكرر 1:

إدخال معطيات في منظومة معلوماتية خلسة.

إزالة أو تعديل معطيات في منظومة معلوماتية خلسة.

3- الجرائم المنصوص عليها في المادة 394 مكرر 2: القيام عمدا أو خلسة

- بتصميم أو بحث أو تجميع أو توفير أو نشر معطيات تمكن من ارتكاب جرائم المساس بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات.

- بحيازة أو إفشاء أو نشر أو استعمال معطيات متحصل عليها من جرائم المساس بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات.

4- الجرائم المنصوص عليها في المادة 394 مكرر 3:

- ارتكاب الجرائم سالفة الذكر إضرار بالدفاع الوطني أو الهيئات والمؤسسات الخاضعة للقانون العام.

5- جريمة الاتفاق الجنائي: المنصوص عليها في المادة 394 مكرر 5

قد تبنى المشرع الجزائري مبدأ معاقبة الاتفاق الجنائي بنص المادة 394 مكرر 5، بغرض التحضير للجرائم الماسة بالأنظمة المعلوماتية، ولم يخضعها لأحكام المادة 176 من قانون العقوبات المتعلقة بجمعية الأشرار، بحيث تنص المادة 394 مكرر 5 قانون العقوبات " كل من شارك في مجموعة أو في اتفاق تألف بغرض الإعداد لجريمة أو أكثر من الجرائم المنصوص عليها قي هذا القسم وكان هذا التحضير مجسدا بفعل أو عدة أفعال مادية، يعاقب بالعقوبات المقررة للجريمة ذاتها ".

6- جريمة الشروع في ارتكاب الجرائم الماسة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات:

تبناه المشرع الجزائري في المادة 394 مكرر 7 قانون العقوبات، فالجرائم الماسة بالأنظمة المعلوماتية لها وصف جنحي و لا عقاب على الشروع في الجنح إلا بنص.

نصت المادة 394 مكرر 7 قانون العقوبات " يعاقب على الشروع في ارتكاب جنح المنصوص عليها في هذا القسم بالعقوبات المقررة للجنحة ذاتها ".

ثانيا- من خلال قانون رقم 15-04 مؤرخ في 01 فبراير سنة 2015، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين:

تضمن فصلا خاصا بأحكام جزائية حيث جرمت بعض الأفعال غير المشروعة التي يمكن أن ترافق استعمال التوقيع الإلكتروني المصادق عليه، ومن هذه الأفعال(1):

- الإدلاء بإقرارات كاذبة للحصول على شهادة تصديق إلكتروني موصوفة (م66).

- إخلال مؤدي خدمات التصديق الإلكتروني بالتزامه بإعلام السلطة الاقتصادية بالتوقف عن نشاطه (م67).

- حيازة أو إفشاء أو استعمال بيانات إنشاء توقيع إلكتروني موصوف خاصة بالغير (م68).

- إخلال أي شخص بالتزام تحديد هوية طالب شهادة تصديق إلكتروني موصوفة (م69).

- إخلال مؤدي خدمات التصديق الإلكتروني بالتزامه في الحفاظ على سرية البيانات والمعلومات المتعلقة بشهادات التصديق الإلكتروني الممنوحة (م70).

1- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، السابق ذكره، ص 15.

- إخلال مؤدي خدمات التصديق الإلكتروني بالأحكام التالية: جمع البيانات الشخصية للمعني إلا بعد موافقته الصريحة، جمع إلا البيانات الشخصية الضرورية لمنح وحفظ شهادة التصديق الإلكتروني، وعدم استعمال هذه البيانات لأغراض أخرى (م71).

- أداء كل شخص لخدمات التصديق الإلكتروني للجمهور دون ترخيص أو استئناف ومواصلة مؤدي خدمات التصديق الإلكتروني نشاطه بالرغم من سحب ترخيصه (م72).

- كشف كل شخص مكلف بالتدقيق لمعلومات سرية اطلع عليها أثناء قيامه بالتدقيق (م73).

- استعمال كل شخص لشهادته للتصديق الإلكتروني الموصوفة لغير الأغراض التي منحت من أجلها (م74).

ثالثا- من خلال القانون رقم 09-04 المؤرخ في 5 أوت سنة 2009 يتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها

أطلق المشرع الجزائري على الجرائم المعلوماتية مصطلحي: "جرائم المساس بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات"، و"الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال"، وقد عرفها ضمن القانون رقم 09-04 المؤرخ في 5 أوت سنة 2009، في المادة 2-أ على أنه يقصد بالجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال: (جرائم المساس بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات المحددة في قانون العقوبات وأي جريمة أخرى ترتكب أو يسهل ارتكابها عن طريق منظومة معلوماتية(1) أو نظام للاتصالات الإلكترونية(2).

1- يقصد بالمنظومة المعلوماتية: حسب المادة 2-ب من قانون رقم 09-04 المتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها (أي نظام منفصل أو مجموعة من الأنظمة المتصلة ببعضها البعض أو المرتبطة، يقوم واحد منها أو أكثر بمعالجة آلية للمعطيات تنفيذا لبرنامج معين)، أنظر في ذلك: قانون رقم 09-04، **يتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 47، السنة السادسة والأربعون، الصادرة في 16 أوت سنة 2009، ص 5.

2- يقصد بالاتصالات الإلكترونية حسب المادة 2-2 من قانون رقم 09-04، المتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها(أي تراسل أو إرسال أو استقبال علامات أو إشارات أو كتابات أو صور أو أصوات أو معلومات مختلفة بواسطة أي وسيلة الكترونية، أنظر في ذلك: قانون رقم 09-04 المتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، السابق ذكره، ص 5.

تحدث المشرع الجزائري في الفصل الرابع من قانون رقم: 09-04، المؤرخ في 5 غشت سنة 2009، يتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال (1)، في المادتين 10 و11، على أنه من بين التزامات مقدمي الخدمات مساعدة السلطات المكلفة بالتحريات القضائية لجمع وتسجيل المعطيات المتعلقة بمحتوى الاتصالات في حينها وبحفظ المعطيات المتعلقة بحركة السير وبوضعها تحت تصرف السلطات المذكورة.

ويتعين على مقدمي الخدمات كتمان سرية العمليات التي ينجزونها بطلب من المحققين وكذا المعلومات المتصلة بها وذلك تحت طائلة العقوبات المقررة لإفشاء أسرار التحري والتحقيق.

بينما فصلت المادة 11 في إجراء حفظ المعطيات المتعلقة بخط السير حيث نصت على أنه: مع مراعاة طبيعة ونوعية الخدمات، يلتزم مقدمو الخدمات بحفظ:

المعطيات التي تسمح بالتعرف على مستعملي الخدمة،

ب- المعطيات المتعلقة بالتجهيزات الطرفية المستعملة للاتصال،

ج- الخصائص التقنية وكذا تاريخ ووقت ومدة كل اتصال،

د- المعطيات المتعلقة بالخدمات التكميلية المطلوبة أو المستعملة ومقدميها،

ه- المعطيات التي تسمح بالتعرف على المرسل إليه أو المرسل إليهم الاتصال وكذا عناوين المواقع المطلع عليها، بالنسبة لنشاطات الهاتف، يقوم المتعامل بحفظ المعطيات المذكورة في الفقرة "أ" من هذه المادة وكذا تلك التي تسمح بالتعرف على مصدر الاتصال وتحديد مكانه،

[1]- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السابق ذكره، ص 7-8.

تحدد مدة حفظ المعطيات المذكورة، بسنة واحدة ابتداء من تاريخ التسجيل.

دون الإخلال بالعقوبات الإدارية المترتبة على عدم احترام الالتزامات المنصوص عليها في المادة 11 من نفس القانون، تقوم المسؤولية الجزائية للأشخاص الطبيعيين والمعنويين عندما يؤدي ذلك إلى عرقلة حسن سير التحريات القضائية، ويعاقب الشخص الطبيعي بالحبس من ستة (6) أشهر إلى خمس (5) سنوات وبغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج. ويعاقب الشخص المعنوي بالغرامة وفقا للقواعد المقررة في قانون العقوبات.

رابعا- من خلال القانون رقم 15-03 المتعلق بعصرنة العدالة:

يهدف هذا القانون إلى عصرنة سير قطاع العدالة من خلال: وضع منظومة معلوماتية مركزية لوزارة العدل، إرسال الوثائق والمحررات القضائية بطريقة الكترونية، استخدام تقنية المحادثات المرئية عن بعد في الإجراءات القضائية.

وتتمثل الجرائم التي نص عليها هذا القانون في(1):

استعمال بطريقة غير قانونية العناصر الشخصية المتصلة بإنشاء توقيع الكتروني يتعلق بشخص آخر (المادة17).

حيازة شهادة الكترونية ومواصلة استعمالها مع العلم بانتهاء مدة صلاحيتها أو إلغائها (المادة 18).

خامسا- من خلال القانون رقم 18-07 مؤرخ في 10 يونيو سنة 2018 يتعلق بحماية الأشخاص الطبيعيين في مجال معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي:

---

[1]- الجريدة الرسمية للجمهورية الديمقراطية الشعبية، السنة الثانية والخمسون، العدد 06، الصادرة بتاريخ 10 فبراير سنة 2015، ص6.

وقد عمل هذا القانون الجديد على تجريم الجرائم التي تمس الأشخاص الطبيعيين في مجال معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي وذلك من خلال ما يلي(1):

- عدم احترام الكرامة الإنسانية والحياة الخاصة والحريات العامة والمساس بحقوق الأشخاص وشرفهم وسمعتهم عند معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي، مهما كان مصدرها أو شكلها (م 54)

- القيام بمعالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي، دون الموافقة الصريحة للشخص المعني إلا في الحالات الاستثنائية التي نصت عليها المادة 7 من نفس القانون، اطلاع الغير على المعطيات ذات الطابع الشخصي الخاضعة للمعالجة إلا من أجل إنجاز الغايات المرتبطة مباشرة بمهام المسؤول عن المعالجة والمرسل إليه وبعد الموافقة المسبقة للشخص المعني، معالجة معطيات ذات طابع شخصي رغم اعتراض الشخص المعني، عندما تستهدف هذه المعالجة، لا سيما الاشهار التجاري أو عندما يكون الإعتراض مبنيا على أسباب شرعية (م55).

- إنجاز أو الأمر بانجاز معالجة معطيات ذات طابع شخصي دون الحصول على تصريح مسبق لدى السلطة الوطنية أو لترخيص منها طبقا للأحكام المنصوص عليها في هذا القانون ما لم يوجد نص قانوني يقضي بخلاف ذلك، القيام بتصريحات كاذبة أو مواصلة نشاط معالجة المعطيات رغم سحب وصل التصريح أو الترخيص الممنوح (م56).

- القيام دون الموافقة الصريحة للشخص المعني وفي غير الحالات المنصوص عليها في هذا القانون، بمعالجة المعطيات الحساسة (57).

- القيام بانجاز أو باستعمال معالجة معطيات لأغراض أخرى غير تلك المصرح بها أو المرخص لها (م58).

- القيام بجمع معطيات ذات طابع شخصي بطريقة تدليسية أو غير نزيهة أو غير مشروعة (م59).

[1]- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 34، السنة الخامسة والخمسون، الصادرة في 10 يونيو سنة 2018، ص 22 وما بعده.

- السماح لأشخاص غير مؤهلين بالولوج لمعطيات ذات طابع شخصي (م60).

- عرقلة عمل السلطات الوطنية بالإعتراض على إجراء عملية التحقق في عين المكان، عن طريق رفض تزويد أعضائها أو الأعوان الذين وضعوا تحت تصرفها بالمعلومات والوثائق الضرورية لتنفيذ المهمة الموكلة لهم من طرف السلطة الوطنية أو إخفاء أو إزالة الوثائق أو المعلومات المذكورة، عن طريق إرسال معلومات غير مطابقة لمحتوى التسجيلات وقت تقديم الطلب أو عدم تقديمها بشكل مباشر وواضح (م61).

- إفشاء معلومات محمية بموجب هذا القانون، من قبل كل من الأشخاص المنصوص عليهم في المادتين 23 و27 من هذا القانون (م62).

- إيلاج كل شخص غير مؤهل لذلك إلى السجل الوطني المنصوص عليه في المادة 28 من هذا القانون (م63).

- رفض كل مسؤول عن المعالجة دون سبب مشروع حقوق الإعلام أو الولوج أو التصحيح أو الاعتراض المنصوص عليها في المواد 32 و34 و35 و36 من هذا القانون (م64).

- خرق المسؤول عن المعالجة للالتزامات المنصوص عليها في المادتين 38 و39 من هذا القانون، الإحتفاظ بالمعطيات ذات الطابع الشخصي بعد المدة المنصوص عليها في التشريع الساري المفعول أو تلك الواردة في التصريح أو الترخيص (م65).

- عدم إعلام مقدم الخدمات السلطة الوطنية والشخص المعني عن كل انتهاك للمعطيات الشخصية خلافا للمادة 43 من هذا القانون (م66)

- نقل معطيات ذات طابع شخصي نحو دولة أجنبية خرقا لأحكام المادة 44 من هذا القانون (م 67).

- وضع أو حفظ في الذاكرة الآلية، المعطيات ذات الطابع الشخصي بخصوص جرائم أو إدانات أو تدابير أمن في غير الحالات المنصوص عليها قانون (68).

- قيام كل مسؤول عن معالجة وكل معالج من الباطن وكل شخص مكلف بالنظر إلى مهامه بمعالجة معطيات ذات طابع شخصي يتسبب أو يسهل ولو عن إهمال، الاستعمال التعسفي أو التدليسي للمعطيات المعالجة أو المستلمة أو يوصلها إلى غير المؤهلين لذلك (م69).

- ارتكاب الشخص المعنوي الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون (م70).

- محاولة ارتكاب إحدى الجنح المنصوص عليها في هذا القانون (م71)

المحور الثالث: الحماية الجنائية الإجرائية للتوقيع الإلكتروني

حظي التوقيع الإلكتروني بالإضافة إلى حماية جنائية موضوعية، حماية جنائية إجرائية من قبل التشريعات العقابية للدول ومنها المشرع الجزائري وذلك من خلال النص على العديد من إجراءات التحري والتحقيق الهدف منها هي جمع الأدلة الرقمية الحاصلة من جرائم الاعتداء على التوقيع الإلكتروني لإثبات قيام هذه الجرائم ونسبها إلى مرتكبها وتقديمه للعدالة. وتتجلى الحماية الجنائية الإجرائية للتوقيع الإلكتروني فيما أقره المشرع الجزائري من إجراءات منصوص عليها بقانون الإجراءات الجزائية، ومن خلال قانون المتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال، وكذا من خلال صدور القانون الجديد الخاص بحماية الأشخاص الطبيعيين في مجال معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي وسنتكلم بالتفصيل عن هذه الإجراءات من خلال ما يلي:

أولا- من خلال قانون الإجراءات الجزائية:

نص قانون الإجراءات الجزائية الجزائري على كل من إجراء التفتيش والضبط واعتراض المراسلات السلكية واللاسلكية والتقاط الصور وتسجيل الأصوات والتسرب، كإجراءات للتحري والتحقيق في الجرائم المرتكبة على التوقيع الإلكتروني وسنتكلم عن كل إجراء من خلال ما يلي:

1- التفتيش(1):

أ- تفتيش وضبط الجرائم الماسة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات في حالات التلبس بالجريمة(2): ويكون ذلك وفقا للقواعد التالية:

الحصول على إذن مسبق من قبل السلطة القضائية المختصة: نصت المادة 44 : لا يجوز لضابط الشرطة القضائية الانتقال إلى مساكن الأشخاص الذين يظهر أنهم ساهموا في الجناية أو أنهم يحوزون أوراقا أو أشياء لها علاقة بالأفعال الجنائية المرتكبة لإجراء تفتيش إلا بإذن مكتوب صادر من وكيل الجمهورية أو قاضي التحقيق مع وجوب الاستظهار بهذا الأمر قبل الدخول إلى المنزل والشروع في التفتيش.

ويكون الأمر كذلك في حالة التحري في الجنحة المتلبس بها أو التحقيق في إحدى الجرائم المذكورة في المادتين 37 و40 من هذا القانون.

يجب أن يتضمن الإذن المذكور أعلاه بيان وصف الجرم موضوع البحث عن الدليل وعنوان الأماكن التي سيتم زيارتها وتفتيشها وإجراء الحجز فيها، وذلك تحت طائلة البطلان.

---

[1]- قانون رقم: 06-22، المؤرخ في 20 ديسمبر سنة 2006، **يعدل ويتمم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 8 يونيو سنة 1966 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائري الديمقراطية الشعبية، العدد 84، السنة الثالثة والأربعون، الصادرة في 24 ديسمبر سنة 2006، ص 6-7؛ نجيمي جمال، **قانون الإجراءات الجزائية الجزائري على ضوء الاجتهاد القضائي**، الجزء الأول، دار هومة، الجزائر، 2015، ص 105 وما بعدها؛ أحسن بوسقيعة، **قانون الإجراءات الجزائية في ضوء الممارسات القضائية**، الطبعة الثانية عشرة، برتي، الجزائر، 2015، ص 34 وما بعدها.

2- تنص المادة 41 إ ج على أنه (توصف الجناية أو الجنحة بأنها في حالة تلبس إذا كانت مرتكبة في الحال أو عقب ارتكابها.

كما تعتبر الجناية أو الجنحة متلبسا بها إذا كان الشخص المشتبه في ارتكابه إياها في وقت قريب جدا من وقت وقوع الجريمة قد تبعه العامة بصياح أو وجدت في حيازته أشياء أو وجدت آثار أو دلائل تدعو إلى افتراض مساهمته في الجناية أو الجنحة.

وتتسم بصفة التلبس كل جناية أو جنحة وقعت ولو في غير الظروف المنصوص عليها في الفقرتين السابقتين، إذا كانت قد ارتكبت في منزل وكشف صاحب المنزل عنها عقب وقوعها وبادر في الحال باستدعاء أحد ضباط الشرطة القضائية لإثباتها). أنظر: أمر رقم 66-155 مؤرخ في 8 يونيو سنة 1966 **يتضمن قانون الإجراءات الجزائية**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 71، السنة الواحدة والأربعون، الصادرة في 10 نوفمبر سنة 2004، ص 662.

تنجز هذه العمليات تحت الإشراف المباشر للقاضي الذي أذن بها والذي يمكنه عند الاقتضاء أن ينتقل إلى عين المكان للسهر على احترام أحكام القانون.

إذا اكتشفت أثناء هذه العمليات جرائم أخرى غير تلك التي ورد ذكرها في إذن القاضي فإن ذلك لا يكون سببا بطلان الإجراءات العارضة.

حضور صاحب المسكن أثناء عملية التفتيش والضبط في الجرائم الماسة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات:

يخضع التفتيش والضبط في الجرائم الماسة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات وبعض الجرائم المنصوص عليها على سبيل الحصر في المادة 3/47 إ ج، لقواعد خاصة تختلف عن القواعد العامة المقررة في البندين 1 و 2 من المادة 1/45 إ ج (1)، وتختلف هذه القواعد حسب حالتين:

- الحالة الأولى: إذا تعلق الأمر بالتحقيق التمهيدي في جرائم المخدرات والجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية والجرائم الماسة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات وجرائم تبييض الأموال والإرهاب والجرائم المتعلقة بالتشريع الخاص بالصرف، فإن ضابط الشرطة القضائية بموجب الفقرة الأخيرة من المادة 45 إ ج لم يعد مقيدا عند إجراء تفتيش المساكن والمحلات بالشرط المتعلق بضرورة حضور المشتبه فيه أو من ينوبه أو شاهدين إذا حصل التفتيش بمسكنه وكذلك الأمر إذا حصل التفتيش في مسكن شخص آخر يشتبه بأنه يحوز أوراقا أو أشياء لها علاقة بالجريمة.

1- تنص المادة 45 على أنه : (تتم عمليات التفتيش التي تجرى طبقا للمادة 44 أعلاه على الوجه الآتي:
- إذا وقع التفتيش في مسكن شخص يشتبه في أنه ساهم في ارتكاب الجناية فإنه يجب أن يحصل التفتيش بحضوره، فإذا تعذر عليه الحضور وقت إجراء التفتيش فإن ضابط الشرطة القضائية ملزم بأن يكلفه بتعيين ممثل له. وإذا امتنع عن ذلك أو كان هاربا استدعى ضابط الشرطة القضائية لحضور تلك العملية شاهدين من غير الموظفين الخاضعين لسلطته.
- إذا جرى التفتيش في مسكن شخص آخر يشتبه بأنه يحوز أوراقا أو أشياء لها علاقة بالأفعال الإجرامية فإنه يتعين حضوره وقت إجراء التفتيش، وان تعذر ذلك اتبع الإجراء المنصوص عليه في الفقرة السابقة.
ولضابط الشرطة القضائية وحده مع الأشخاص السابق ذكرهم في الفقرة الأولى أعلاه الحق في الاطلاع على الأوراق أو المستندات قبل حجزها)، أنظر: أمر رقم 66-155 مؤرخ في 8 يونيو سنة 1966 يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السابق ذكره، ص 662.

- الحالة الثانية: أصبح ضابط الشرطة القضائية إذا تعلق التحقيق التمهيدي الذي يجريه بجريمة متلبس بها أو تحقيق متعلق بإحدى أنواع الجرائم السالفة الذكر، يمكنه بموجب المادة 47 مكرر المستحدثة في قانون الإجراءات الجزائية أن يجري التفتيش بعد الموافقة المسبقة من وكيل الجمهورية بحضور شاهدين مسخرين من غير الموظفين الخاضعين لسلطته أو بحضور ممثل يعينه صاحب المسكن محل التفتيش، إذا كان الشخص الذي يتم تفتيش مسكنه موقوفا للنظر أو محبوسا في مكان آخر وأن الحال يقتضي عدم نقله إلى ذلك المكان بسبب مخاطر جسيمة قد تمس بالنظام العام أو لاحتمال فراره أو اختفاء الأدلة خلال المدة اللازمة لنقله.

ولضابط الشرطة القضائية وحده مع الأشخاص الحاضرين عملية التفتيش الحق في الاطلاع على الأوراق أو المستندات قبل حجزها، غير أنه عند تفتيش أماكن يشغلها شخص ملزم قانونا بكتمان السر المهني أن تتخذ مقدما جميع التدابير اللازمة لضمان احترام ذلك السر، وتغلق الأشياء أو المستندات المحجوزة ويختم عليها إذا أمكن ذلك، فإذا تعذرت الكتابة عليها فإنها توضع في وعاء أو كيس يضع عليه ضابط الشرطة القضائية شريطا من الورق ويختم عليه بختمه. ويحرر جرد الأشياء والمستندات المحجوزة (م 5/4/3/2/45 -6/45-48 إ ج).

ميقات التفتيش والضبط في الجرائم الماسة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات: إذا كان قانون الإجراءات الجزائية قد وضع قاعدة عامة تحدد بدقة الميقات الذي يجوز فيه دخول المساكن وتفتيشها وإجراء الحجز بها، وهو بين الساعة الخامسة صباحا والساعة الثامنة مساء المحددة في المادة 1/47 إ ج، فإنه وضع استثناء لتلك القاعدة، وهو جواز دخول المساكن وتفتيشها في أي وقت من اليوم ليلا ونهارا، دون التقيد بذلك الميقات القانوني، هذه الاستثناءات وردت في المواد 1/47، 2/47، و3/47 إ ج.

وفيما يخص بالاستثناء الوارد في المادة 3/47 إ ج فالأمر يتعلق بجرائم المخدرات أو الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية أو الجرائم الماسة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات وجرائم تبييض الأموال والإرهاب وكذا الجرائم المتعلقة بالتشريع الخاص بالصرف، فإنه يجوز إجراء التفتيش والمعاينة والحجز في كل محل سكني أو غير سكني في كل ساعة من ساعات النهار أو الليل، وذلك بناء على إذن مسبق من وكيل الجمهورية المختص، أو أن يقوم قاضي التحقيق بأية عملية تفتيش أو حجز ليلا أو نهارا وفي أي مكان على امتداد التراب الوطني أو يأمر ضباط الشرطة القضائية المختصين للقيام بذلك (المادة 4/47 إ ج). لأن الغرض من الإسراع في الإجراء والقيام به خارج الميقات المحافظة على الدليل نظرا للطبيعة الخاصة لهذا النوع من الجرائم التي يستفيد فيها المشتبه فيه من التطور التكنولوجي.

لا تمس هذه الأحكام بالحفاظ على السر المهني المنصوص عليه في الفقرة الثالثة من المادة 45 من قانون الإجراءات الجزائية (م6/47).

ب - التفتيش والضبط في الجرائم الماسة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات في مرحلة التحقيق الابتدائي:

نصت المادة 64 إ ج أنه لا يجوز تفتيش المساكن ومعاينتها وضبط الأشياء المثبتة للتهمة إلا برضا صريح من الشخص الذي ستتخذ لديه هذه الإجراءات. ويجب أن يكون هذا الرضا مكتوب بخط يد صاحب الشأن، فإن كان لا يعرف الكتابة فبإمكانه الاستعانة بشخص يختاره بنفسه، ويذكر في ذلك في المحضر مع الإشارة إلى رضاه، مع ضرورة التقيد بالأحكام المنصوص عليها في المواد 44 إلى 47 إ ج. غير أنه عندما يتعلق الأمر بتحقيق في إحدى الجرائم المنصوص عليها في المادة 3/47 إ ج فإنه تطبق الأحكام الواردة في تلك المادة وكذا أحكام المادة 47 مكرر إ ج.

ج- التفتيش والضبط في الجرائم الماسة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات في مرحلة التحقيق القضائي: تنص المادة 79 إج على أنه يجوز لقاضي التحقيق الانتقال إلى أماكن وقوع الجرائم لإجراء جميع المعاينات اللازمة أو للقيام بتفتيشها، ويخطر بذلك وكيل الجمهورية الذي له الحق في مرافقته، ويستعين قاضي التحقيق دائما بكاتب التحقيق ويحرر محضرا بما يقوم به من إجراءات. على أن يباشر التفتيش وفقا للمادة 81 إج في جميع الأماكن التي يمكن العثور فيها على أشياء يكون كشفها مفيدا لإظهار الحقيقة.

بالنسبة للميقات القانوني للتفتيش والضبط في الجرائم الماسة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات: وباستقراء المادة 82 و83 إ ج والتي تحيلان إلى المادة 47 إج الخاصة بميقات التفتيش القانوني، وفي إطار وضع الأسس القانونية الكفيلة بمحاربة بعض الظواهر الإجرامية الحديثة، كجرائم الإرهاب والمخدرات والجريمة المنظمة عبر الوطنية والجرائم الماسة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات وجرائم تبييض الأموال والجرائم المتعلقة بالتشريع الخاص بالصرف، يقرر قانون الإجراءات الجزائية لقاضي التحقيق دخول المساكن وتفتيشها في أي وقت خارج الميقات القانوني المقرر في المادة 1/47 إج متى تعلق الأمر بتلك الجرائم، وله أن يأمر ضابط الشرطة القضائية المختص مكانا للقيام بتلك الإجراءات (م4/3/47 إ ج).

بالنسبة لحضور صاحب المسكن أثناء عملية التفتيش والضبط في الجرائم الماسة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات: باستقراء المادة 82 و83 إج الخاصة بحضور أشخاص معينين لعملية التفتيش، والتي تحيلان إلى المادة 45 إ ج، يعفي قانون الإجراءات الجزائية، قاضي التحقيق من وجوب الالتزام بقاعدة الحضور المنصوص عليها في المادتين 82 و83 إ ج(1)،

1- تنص المادة 81 إ ج (إذا حصل التفتيش في مسكن المتهم فعلى قاضي التحقيق أن يلتزم بأحكام المواد من 45 إلى 47...)

- وتنص المادة 82 إ ج على أنه: (إذا حصل التفتيش في مسكن غير المتهم استدعي صاحب المنزل الذي يجرى تفتيشه ليكون حاضرا وقت التفتيش فإذا كان ذلك الشخص غائبا أو رفض الحضور أجري التفتيش بحضور اثنين من أقاربه أو أصهاره الحاضرين بمكان التفتيش فإن لم يوجد أحد منهم فبحضور شاهدين لا تكون ثمة بينهم وبين سلطات القضاء أو الشرطة تبعية.

- وعلى قاضي التحقيق أن يلتزم بمقتضيات المادتين 45، 47 ولكن عليه أن يتخذ مقدما جميع الإجراءات اللازمة لضمان احترام سر المهنة، وحقوق الدفاع).

بالنسبة لضبط أدلة الجريمة: تنص المادة 84 إج على أنه إذا اقتضى الأمر أثناء إجراء تحقيق وجوب البحث عن مستندات فإن لقاضي التحقيق أو ضابط الشرطة القضائية المنوب عنه وحدهما الحق في الإطلاع عليها قبل ضبطها، وعلى قاضي التحقيق أن يتخذ مقدما جميع الإجراءات اللازمة لضمان احترام كتمان سر المهنة، وحقوق الدفاع، ويجب على الفور إحصاء الأشياء والوثائق المضبوطة ووضعها في أحراز مختومة.

ولا يجوز فتح هذه الأحراز والوثائق إلا بحضور المتهم مصحوبا بمحاميه أو بعد استدعائهما قانونا كما يستدعى أيضا كل من ضبطت لديه هذه الأشياء لحضور هذا الإجراء ولا يجوز لقاضي التحقيق أن يضبط غير الأشياء والوثائق النافعة في إظهار الحقيقة أو التي قد يضر إفشاؤها بسير التحقيق ويجوز لمن يعنيهم الأمر الحصول على نفقتهم، وفي أقصر وقت على نسخة أو صورة فوتوغرافية لهذه الوثائق التي بقيت مضبوطة إذا لم تخل دون ذلك مقتضيات التحقيق.

2- اعتراض المراسلات وتسجيل الأصوات والتقاط الصور:

تمم قانون الإجراءات الجزائية الجزائري بالباب الثاني من الكتاب الأول بالقانون رقم 06-22 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006 بفصل رابع بعنوان " في اعتراض المراسلات وتسجيل الأصوات والتقاط الصور" ويشمل المواد من 65 مكرر 5 إلى 65 مكرر 10 حيث:

يجوز لرجال الشرطة القضائية إذا اقتضت ضرورات التحري في الجريمة المتلبس بها أو التحقيق الابتدائي(1)، القيام باعتراض المراسلات، تسجيل الأصوات والتقاط الصور لكنه قيدهم بجملة من الشروط لتكون إجراءاتهم صحيحة ومنتجة لآثارها وهي:

1- المقصود بالتحقيق الابتدائي، هو التحريات الأولية للضبطية.

1)- أن يقوم الضباط بهذه الأعمال سعيا للكشف عن جرائم حددها المشرع في المادة 65 مكرر 5 وهي: جرائم المخدرات، الجرائم المنظمة العابرة للحدود الوطنية، الجرائم الماسة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات، جرائم تبييض الأموال، جرائم الإرهاب، الجرائم المتعلقة بالتشريع الخاص بالصرف ،جرائم الفساد.

ما يلاحظ أن المشرع الجزائري عدد هذه الجرائم على سبيل الحصر وقد يرجع هذا للخطورة الإجرامية لهذه الأفعال وأثرها على السياسة العامة في الدولة واقتصادها، أما إذا كانت هذه الأعمال في غير هذه الجرائم فإجراؤها باطل.(1)

2)- أن يصدر الإذن إلى ضباط الشرطة القضائية -للقيام بالأعمال المحددة في المادة 65 مكرر 5، مكتوبا من وكيل الجمهورية أو قاضي التحقيق المختصين(2)، بأن يأذنوا بما يلي:

- اعتراض المراسلات التي تتم عن طريق وسائل الاتصال السلكية واللاسلكية(3)،

- وضع الترتيبات التقنية، دون موافقة المعنيين، من أجل التقاط وتثبيت وبث وتسجيل الكلام المتفوه به بصفة خاصة أو سرية من طرف شخص أو عدة أشخاص في أماكن خاصة أو عمومية أو التقاط صور لشخص أو عدة أشخاص يتواجدون في مكان خاص.

---

[1]- نصر الدين هنوني، دارين يقدح: **الضبطية القضائية في القانون الجزائري**، دار هومة، الجزائر، الطبعة الثانية، 2011، ص 78.

[2]- كانت القاعدة العامة في قانون الإجراءات الجزائية الجزائري قبل 2006/12/20 أن اعتراض المراسلات وتسجيل الأصوات والتقاط الصور من الإجراءات القضائية التي لا يجوز اتخاذها إلا على مستوى التحقيق القضائي بموجب أمر من قاضي التحقيق، ولا يمكن اللجوء إليها خلال مرحلة التحريات الأولية حتى ولو تعلق الأمر بحالة تلبس، ثم استحدث المشرع اللجوء إلى هذه الأساليب بموجب القانون رقم 06-22 المؤرخ في 2006/12/20 من خلال استحداث المواد 65 مكرر 5 إلى 65 مكرر 10 منه (وأما في فرنسا فقد استحدثها بموجب قانون 2004/03/09 الذي استحدث المواد 706-95 وما بعده من قانون الإجراءات الجزائية الفرنسي). أنظر في ذلك: نجيمي جمال، إثبات الجريمة على ضوء الاجتهاد القضائي، المرجع السابق، ص 451.

3- المقصود بالمراسلات التي تتم عن طريق وسائل الاتصال السلكية واللاسلكية، كل تراسل أو إرسال أو استقبال علامات أو إشارات أو كتابات أو صور أو أصوات أو معلومات مختلفة عن طريق الأسلاك أو البصريات أو اللاسلكي الكهربائي أو أجهزة أخرى كهربائية مغناطيسية حسب المادة 8-21 من القانون رقم 2000-3 المؤرخ في 2000/08/05، **المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 48، السنة السابعة والثلاثون، الصادرة في 5 أوت سنة 2000.، ص 7.

- يسمح الإذن المسلم بغرض وضع الترتيبات التقنية بالدخول إلى المحلات السكنية أو غيرها ولو خارج المواعيد المحددة في المادة 47 من هذا القانون وبغير علم أو رضا الأشخاص الذين لهم حق على تلك الأماكن.

- تنفذ العمليات المأذون بها على هذا الأساس تحت المراقبة المباشرة لوكيل الجمهورية المختص، في حالة فتح تحقيق قضائي، تتم العمليات المذكورة بناء على إذن من قاضي التحقيق وتحت مراقبته المباشرة.

3)- ضابط الشرطة القضائية مقيد أثناء قيامه بالعمليات المحددة في المادة 65 مكرر 5، بالحفاظ على السر المهني حرصا على نجاحها من جهة وخوفا من فشلها من جهة أخرى وهذا راجع لخطورة هذه الأفعال الإجرامية التي تنفذ على مستوى من الاحتراف والسرية. (1)، وإذا اكتشفت جرائم أخرى غير تلك التي ورد ذكرها في إذن القاضي، فإن ذلك لا يكون سببا لبطلان الإجراءات العارضة.

4)- يجب أن يتضمن الإذن المذكور، كل العناصر التي تسمح بالتعرف على الاتصالات المطلوب التقاطها كتحديد رقم الهاتف واسم المشترك، وتحديد الأماكن المقصودة سكنية أو غيرها، وتحديد به الجريمة التي تبرر اللجوء إلى هذه التدابير.(2)

5)- يسلم الإذن مكتوبا لمدة أقصاها أربعة (04) أشهر قابلة للتجديد حسب مقتضيات التحري أو التحقيق ضمن نفس الشروط الشكلية والزمنية.

6)- يجوز لوكيل الجمهورية أو ضابط الشرطة القضائية الذي أذن له، ولقاضي التحقيق أو ضابط الشرطة القضائية الذي ينيبه أن يسخر كل عون مؤهل لدى مصلحة أو وحدة أو هيئة عمومية أو خاصة مكلفة بالمواصلات السلكية واللاسلكية للتكفل بالجوانب التقنية للعمليات الذكورة في المادة 65 مكرر 5.

[1]- نصر الدين هنوني، دارين يقدح، المرجع السابق، ص 79.

[2]- محمد حزيط: **مذكرات في قانون الإجراءات الجزائية الجزائري**، دار هومة، الطبعة التاسعة، 2014، ص 113.

7)- يحرر ضابط الشرطة القضائية المأذون له أو المناب من طرف القاضي المختص محضرا عن كل عملية اعتراض وتسجيل المراسلات وكذا عن عمليات وضع الترتيبات التقنية وعمليات الالتقاط والتثبيت والتسجيل الصوتي أو السمعي البصري، ويذكر بالمحضر تاريخ وساعة بداية هذه العمليات والانتهاء منها.

8)- يصف أو ينسخ ضابط الشرطة القضائية المأذون له أو المناب المراسلات والصور أو المحادثات المسجلة والمفيدة في إظهار الحقيقة في محضر يودع بالملف. وتنسخ وتترجم المكالمات التي تتم باللغات الأجنبية، عند الاقتضاء، بمساعدة مترجم يسخر لهذا الغرض(1).

3-التسرب:

استحدث المشرع الجزائري في قانون الإجراءات الجزائية اختصاصين جديدين، الأول اعتراض المراسلات وتسجيل والتقاط الصور والثاني التسرب، فتعرف المادة 65 مكرر 12 التسرب على أنه " يقصد بالتسرب قيام ضابط أو عون الشرطة القضائية، تحت مسؤولية ضابط الشرطة القضائية المكلف بتنسيق العملية، بمراقبة الأشخاص المشتبه في ارتكابهم جناية أو جنحة بإيهامهم أنه فاعل معهم أو شريك لهم أو خاف ". حيث تتم هذه الإجراءات وفقا للقيود والشروط المقررة في الأحكام المقررة قانونا، والتي تتمثل فيما يلي:

- أن تقتضي ضرورات التحري أو التحقيق في إحدى الجرائم الموصوفة بالإرهابية وجرائم المخدرات والجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية والجرائم الماسة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات وجرائم تبييض الأموال والجرائم المتعلقة بالتشريع الخاص بالصرف وجرائم الفساد والتهريب، عملا بحكم المادتين 65 مكرر 5، 65 مكرر 11 من قانون الإجراءات الجزائية، والمادة 24 مكرر من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته والمادتين 34،33 من قانون التهريب.

1- أنظر في إجراءات اعتراض **المراسلات** وتسجيل الأصوات والتقاط الصور: قانون رقم: 06-22، المؤرخ في 20 ديسمبر سنة 2006، يعدل ويتمم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 8 يونيو سنة 1966 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السابق ذكره، ص 8-9.

- يجب أن يتم الإذن بعملية التسرب من طرف وكيل الجمهورية أو من طرف قاضي التحقيق، بعد إخطار وكيل الجمهورية.

- يجب أن يكون الإذن المسلم مكتوبا ومسببا وذلك تحت طائلة البطلان، مع ذكر الجريمة التي تبرر اللجوء إلى هذا الإجراء وهوية ضابط الشرطة القضائية الذي تتم العملية تحت مسؤوليته، ويحدد هذا الإذن مدة عملية التسرب التي لا يمكن أن تتجاوز أربعة (04) أشهر ويمكن أن تجدد العملية حسب مقتضيات التحري أو التحقيق ضمن نفس الشروط الشكلية والزمنية. ويجوز للقاضي الذي رخص بإجرائها أن يأمر، في أي وقت، بوقفها قبل انقضاء المدة المحددة، وتودع الرخصة في ملف الإجراءات بعد الانتهاء من عملية التسرب.

- لا يجوز إظهار الهوية الحقيقية لضباط أو أعوان الشرطة القضائية الذين باشروا عملية التسرب تحت هوية مستعارة في أي مرحلة من مراحل الإجراءات. ويعاقب كل من يكشف هوية ضباط أو أعوان الشرطة القضائية بالحبس من سنتين (2) إلى خمس (5) سنوات وبغرامة من 50.000 دج إلى 200.000 دج.

وإذا تسبب الكشف عن الهوية في أعمال عنف أو ضرب وجرح على أحد هؤلاء الأشخاص أو أزواجهم أو أبنائهم أو أصولهم المباشرين فتكون العقوبة الحبس من خمس (5) إلى عشر (10) سنوات والغرامة من 200.000 دج إلى 500.000 دج.

وإذا تسبب هذا الكشف في وفاة أحد هؤلاء الأشخاص فتكون عقوبة الحبس من عشر (10) سنوات إلى عشرين (20) سنة والغرامة من 500.000 دج إلى 1.000.000 دج دون الإخلال، عند الاقتضاء، بتطبيق أحكام الفصل الأول من الباب الثاني من الكتاب الثالث من قانون العقوبات.

- إذا تقرر وقف العملية أو عند انقضاء المهلة المحددة في رخصة التسرب، وفي حالة عدم تمديدها، يمكن العون المتسرب مواصلة إجراءات التسرب للوقت الضروري الكافي لتوقيف عمليات المراقبة في ظروف تضمن أمنه دون أن يكون مسؤولا جزائيا، على ألا تتجاوز ذلك مدة أربعة (4) أشهر. وفي هذه الحالة يتعين إخبار القاضي الذي رخص بإجراء عملية التسرب تلك في اقرب الآجال، فإذا انقضت مهلة الأربعة (4) أشهر تلك دون أن يتمكن العون المتسرب من توقيف نشاطه في ظروف تضمن أمنه، أمكن لهذا القاضي أن يرخص بتمديدها لمدة أربعة (4) أشهر على الأكثر.

- يجوز سماع ضابط الشرطة القضائية الذي تجري عملية التسرب تحت مسؤوليته دون سواه بوصفه شاهدا عن العملية(1).

ثانيا- من خلال قانون المتعلق بالقواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال:

نص هذا القانون أيضا على جملة من الإجراءات المستحدثة والخاصة بالتحري والتحقيق عن الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومنها طبعا جرائم الماسة بالتوقيع الإلكتروني، كمراقبة الاتصالات الإلكترونية، تفتيش النظم المعلوماتية، حجز المعطيات المعلوماتية، جمع وتسجيل المعطيات المتعلقة بمحتوى الاتصالات في حينها، التحفظ العاجل للبيانات المعلوماتية المخزنة وسنتكلم بمزيد من التفصيل عن كل إجراء فيما يلي:

[1]- انظر في إجراءات التسرب : قانون رقم: 06-22، المؤرخ في 20 ديسمبر سنة 2006، يعدل ويتمم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 8 يونيو سنة 1966 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السابق ذكره، ص 9-10؛ كذلك: عبد الله اوهايبية، **شرح قانون الإجراءات الجزائية الجزائري**، التحري والتحقيق، دار هومة، الجزائري، 2015، ص 319-322.

1- مراقبة الاتصالات الإلكترونية: يقصد بالاتصالات الالكترونية حسب المادة 2-و من قانون 09-04 المتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها، سابق الذكر: أي تراسل أو إرسال أو استقبال علامات أو إشارات أو كتابات أو صور أو أصوات أو معلومات مختلفة بواسطة أي وسيلة إلكترونية.

وقد نص المشرع الجزائري في المادة 04 من القانون المتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها سابق الذكر، على مراقبة الاتصالات الالكترونية، ونظم الحالات التي تسمح باللجوء إلى هذا الإجراء وهي:

أ- للوقاية من الأفعال الموصوفة بجرائم الإرهاب أو التخريب أو الجرائم الماسة بأمن الدولة،

ب- في حالة توفر معلومات عن احتمال اعتداء على منظومة معلوماتية على نحو يهدد النظام العام أو الدفاع الوطني أو مؤسسات الدولة أو الاقتصاد الوطني،

ج- لمقتضيات التحريات والتحقيقات القضائية، عندما يكون من الصعب الوصول إلى نتيجة تهم الأبحاث الجارية،

د- في إطار تنفيذ طلبات المساعدة القضائية الدولية المتبادلة.

لا يجوز إجراء عمليات المراقبة في الحالات المذكورة سابقا إلا بإذن مكتوب من السلطات القضائية المختصة.

عندما يتعلق الأمر بالحالة (أ)، يختص النائب العام لدى مجلس قضاء الجزائر بمنح ضباط الشرطة القضائية المنتمين للهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحته المنصوص عليها في المادة 13 من نفس القانون، إذنا لمدة ستة (6) أشهر قابلة للتجديد وذلك على أساس تقرير يبين طبيعة الترتيبات التقنية المستعملة والأغراض الموجهة لها.

تكون الترتيبات التقنية الموضوعة للأغراض المنصوص عليها في الحالة (أ)، موجهة حصريا لتجميع وتسجيل معطيات ذات صلة بالوقاية من الأفعال الإرهابية والاعتداءات على أمن الدولة ومكافحتهما، وذلك تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات بالنسبة للمساس بالحياة الخاصة للغير(1).

ولقد أوكل المشرع الجزائري بموجب المادة 4 فقرة 3 من قانون 09-04 سابق الذكر، و المادة 4 فقرة 2 بند 4 من المرسوم الرئاسي رقم 15-261 المؤرخ في 8 أكتوبر سنة 2015، المحدد تشكيلة وتنظيم وكيفيات سير الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها(2)، مهمة مراقبة الاتصالات الالكترونية للهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها، تحت سلطة القاضي المختص.

2- تفتيش النظم المعلوماتية: نص المشرع الجزائري في المادة 5 من قانون المتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها سابق الذكر، على ضرورة توافر حالات على سبيل الحصر، تجيز للسلطات القضائية وضباط الشرطة القضائية القيام بتفتيش المنظومة المعلوماتية في إطار قانون الإجراءات الجزائية، وهي (3):

1- قانون رقم: 09-04، المؤرخ في 5 غشت سنة 2009، يتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السابق ذكره، ص 6.

2- مرسوم رئاسي رقم 15-261 المؤرخ في 8 أكتوبر سنة 2015، **المحدد تشكيلة وتنظيم وكيفيات سير الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 53، السنة الثانية والخمسون، الصادرة في 8 أكتوبر سنة 2015، ص 17-19.

[3]- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 3و4 من قانون رقم 09-04، مؤرخ في 05 أوت سنة 2009، يتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال، السابق ذكره، ص 6.

للوقاية من الأفعال الموصوفة بجرائم الإرهاب أو التخريب أو الجرائم الماسة بأمن الدولة،

في حالة توفر معلومات عن احتمال اعتداء على منظومة معلوماتية على نحو يهدد النظام العام أو الدفاع الوطني أو مؤسسات الدولة أو الاقتصاد الوطني،

لمقتضيات التحريات والتحقيقات القضائية، عندما يكون من الصعب الوصول إلى نتيجة تهم الأبحاث الجارية،

في إطار تنفيذ طلبات المساعدة القضائية الدولية المتبادلة.

- غير أنه في حال الوقاية من الأفعال الموصوفة بجرائم الإرهاب أو التخريب والمساس بأمن الدولة، تكلف الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بالإعلام والاتصال ومكافحتها حصريا بإجراءات التفتيش(1). كذلك يمكن أن يقوم القضاة وضباط الشرطة القضائية التابعون للهيئة أثناء ممارستهم لوظائفهم أو بمناسبتها، طبقا للشروط والكيفيات المنصوص عليها في التشريع الساري المفعول، لا سيما قانون الإجراءات الجزائية، تفتيش أي مكان أو هيكل أو جهاز بلغ إلى علمها أنه يحوز و/أو يستعمل وسائل وتجهيزات موجهة لمراقبة الاتصالات الإلكترونية(2).

[1]- المادة 21 من مرسوم رئاسي رقم 15-261 مؤرخ في 8 أكتوبر سنة 2015، يحدد تشكيلة وتنظيم وكيفيات سير الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السابق ذكره، ص19.

[2]- المادة 30 من مرسوم رئاسي رقم 15-261 مؤرخ في 8 أكتوبر سنة 2015، يحدد تشكيلة وتنظيم وكيفيات سير الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السابق ذكره، ص19

- في الحالات سابقة الذكر، يمكن الدخول، بغرض التفتيش، ولو عن بعد إلى(1):

منظومة معلوماتية أو جزء منها وكذا المعطيات المعلوماتية المخزنة فيها.

منظومة تخزين معلوماتية.

- في الحالة (أ) إذا كانت هناك أسباب تدعو للاعتقاد بأن المعطيات المبحوث عنها مخزنة في منظومة معلوماتية أخرى وأن هذه المعطيات يمكن الدخول إليها، انطلاقا من المنظومة الأولى، يجوز تمديد التفتيش بسرعة إلى هذه المنظومة أو جزء منها بعد إعلام السلطة القضائية المختصة مسبقا بذلك.

- إذا تبين مسبقا بأن المعطيات المبحوث عنها والتي يمكن الدخول إليها انطلاقا من المنظومة الأولى، مخزنة في منظومة معلوماتية تقع خارج الإقليم الوطني، فإن الحصول عليها يكون بمساعدة السلطات الأجنبية المختصة طبقا للاتفاقيات الدولية ذات الصلة ووفقا لمبدأ المعاملة بالمثل.

3- حجز المعطيات المعلوماتية: نظمه المشرع الجزائري في نص المادة 06 و 07 من قانون المتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها سابق الذكر.

---

[1]- المادة 5 من قانون رقم 09-04، مؤرخ في 05 أوت سنة 2009، يتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السابق ذكره، ص 6.

وتتمثل شروط إجراء الحجز فيما يلي(1):

- عندما تكتشف السلطة التي تباشر التفتيش في منظومة معلوماتية معطيات مخزنة تكون مفيدة في الكشف عن الجرائم أو مرتكبيها وأنه ليس من الضروري حجز كل المنظومة، يتم نسخ كل المعطيات محل البحث وكذا المعطيات اللازمة لفهمها على دعامة تخزين إلكترونية تكون قابلة للحجز والوضع في أحراز وفقا للقواعد المقررة في قانون الإجراءات الجزائية.

- ويجب على السلطة التي تقوم بالتفتيش والحجز السهر على سلامة المعطيات في المنظومة المعلوماتية التي تجري بها العملية.

- غير أنه يجوز لها استعمال الوسائل التقنية الضرورية لتشكيل أو إعادة تشكيل هذه المعطيات، قصد جعلها قابلة للاستغلال لأغراض التحقيق، شرط أن لا يؤدي ذلك إلى المساس بمحتوى المعطيات.

- إذا استحال إجراء الحجز وفقا لما هو منصوص عليه فيما سبق، لأسباب تقنية، لذا يتعين على السلطة التي تقوم بالتفتيش استعمال التقنيات المناسبة لمنع الوصول إلى المعطيات التي تحتويها المنظومة المعلوماتية، أو إلى نسخها، الموضوعة تحت تصرف الأشخاص المرخص لهم باستعمال هذه المنظومة.

- على السلطة التي تباشر التفتيش أن تأمر باتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع الاطلاع على المعطيات التي يشكل محتواها جريمة، لا سيما عن طريق تكليف أي شخص مؤهل باستعمال الوسائل التقنية المناسبة لذلك.

- تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في التشريع المعمول به، لا يجوز استعمال المعلومات المتحصل عليها عن طريق عمليات المراقبة، إلا في الحدود الضرورية للتحريات أو التحقيقات القضائية.

---

[1]- المادة 21 من مرسوم رئاسي رقم 15-261 مؤرخ في 8 أكتوبر سنة 2015، يحدد تشكيلة وتنظيم وكيفيات سير الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السابق ذكره، ص ص 6-7.

- في حال الوقاية من الأفعال الموصوفة بجرائم الإرهاب أو التخريب والمساس بأمن الدولة، تكلف الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بالإعلام والاتصال ومكافحتها حصريا بإجراءات الحجز(1).

4- جمع وتسجيل المعطيات المتعلقة بمحتوى الاتصالات في حينها: نظم المشرع الجزائري ضمن قانون 09-04، سابق الذكر، إجراء جمع وتسجيل المعطيات المتعلقة بمحتوى الاتصالات في حينها، وجعله من التزامات مقدمي الخدمات في مساعدة السلطات(2)، حيث تنص المادة 10 على أنه (في إطار تطبيق أحكام هذا القانون، يتعين على مقدمي الخدمات تقديم المساعدة للسلطات المكلفة بالتحريات القضائية لجمع وتسجيل المعطيات المتعلقة بمحتوى الاتصالات في حينها... ويتعين على مقدمي الخدمات كتمان سرية العمليات التي ينجزونها بطلب من المحققين وكذلك المعلومات المتصلة بها وذلك تحت طائلة العقوبات المقررة لإفشاء أسرار التحري والتحقيق.

وأضافت المادة 12 على أنه: زيادة على الالتزامات المنصوص عليها في المادة 11 من قانون المتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها، يتعين على مقدمي خدمات " الانترنت" ما يلي:

التدخل الفوري لسحب المحتويات التي يتيحون الاطلاع عليها بمجرد العلم بطريقة مباشرة بمخالفتها للقوانين وتخزينها أو جعل الدخول إليها غير ممكن،

وضع ترتيبات تقنية تسمح بحصر إمكانية الدخول إلى الموزعات التي تحوي معلومات مخالفة للنظام العام أو الآداب العامة وإخبار المشتركين لديهم بوجودها.

[1]- المادة 21 من مرسوم رئاسي رقم 15-261 مؤرخ في 8 أكتوبر سنة 2015، يحدد تشكيلة وتنظيم وكيفيات سير الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السابق ذكره، ص19.

[2]- أنظر قانون رقم 09-04، مؤرخ في 5 غشت سنة 2009، المتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،السابق ذكره، ص ص 7-8.

5- التحفظ العاجل للبيانات المعلوماتية المخزنة: نظم المشرع الجزائري إجراء التحفظ العاجل للبيانات المعلوماتية المخزنة، ضمن قانون رقم 09-04 المتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها كالتزام من التزامات مقدمي خدمة الإنترنت، كما نظمه كذلك ضمن مرسوم رئاسي رقم 15-261 المحدد لتشكيلة وتنظيم وكيفيات سير الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها وذلك بجعل القيام بهذا الإجراء كمهمة من المهام الموكلة إلى الهيئة(1).

أ- الحفظ العاجل للبيانات المعلوماتية المخزنة ضمن قانون 09-04:

تحدث المشرع الجزائري في الفصل الرابع من قانون المتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها، سابق الذكر، في المادتين 10 و11، على أنه من بين التزامات مقدمي الخدمات مساعدة السلطات المكلفة بالتحريات بحفظ المعطيات.

حيث نصت المادة 10، على أنه في إطار تطبيق أحكام هذا القانون، يتعين على مقدمي الخدمات تقديم المساعدة للسلطات المكلفة بالتحريات القضائية ... وبوضع المعطيات التي يتعين عليهم حفظها وفقا للمادة 11 (حفظ المعطيات المتعلقة بحركة السير)، تحت تصرف السلطات المذكورة. ويتعين على مقدمي الخدمات كتمان سرية العمليات التي ينجزونها بطلب من المحققين وكذا المعلومات المتصلة بها وذلك تحت طائلة العقوبات المقررة لإفشاء أسرار التحري والتحقيق.

[1]- قانون رقم: 09-04، المؤرخ في 5 غشت سنة 2009، يتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السابق ذكره، ص ص 7-8.

بينما فصلت المادة 11 في إجراء حفظ المعطيات المتعلقة بخط السير حيث نصت على أنه: مع مراعاة طبيعة ونوعية الخدمات، يلتزم مقدمو الخدمات بحفظ:

أ- المعطيات التي تسمح بالتعرف على مستعملي الخدمة،

ب- المعطيات المتعلقة بالتجهيزات الطرفية المستعملة للاتصال،

ج- الخصائص التقنية وكذا تاريخ ووقت ومدة كل اتصال،

د- المعطيات المتعلقة بالخدمات التكميلية المطلوبة أو المستعملة ومقدميها،

هـ- المعطيات التي تسمح بالتعرف على المرسل إليه أو المرسل إليهم الاتصال وكذا عناوين المواقع المطلع عليها.

بالنسبة لنشاطات الهاتف، يقوم المتعامل بحفظ المعطيات المذكورة في الفقرة "أ" من هذه المادة وكذا تلك التي تسمح بالتعرف على مصدر الاتصال وتحديد مكانه، وتحدد مدة حفظ المعطيات المذكورة، بسنة واحدة ابتداء من تاريخ التسجيل.

دون الإخلال بالعقوبات الإدارية المترتبة على عدم احترام الالتزامات المنصوص عليها في المادة 11 من نفس القانون، تقوم المسؤولية الجزائية للأشخاص الطبيعيين والمعنويين عندما يؤدي ذلك إلى عرقلة حسن سير التحريات القضائية، ويعاقب الشخص الطبيعي بالحبس من ستة (6) أشهر إلى خمس (5) سنوات وبغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج. ويعاقب الشخص المعنوي بالغرامة وفقا للقواعد المقررة في قانون العقوبات.

ب - الحفظ العاجل للبيانات المعلوماتية المخزنة ضمن مرسوم رئاسي رقم 15-261:

نص المشرع الجزائري في المادة 4 من مرسوم رئاسي رقم 15-261، المؤرخ في 8 أكتوبر سنة 2015، المحدد لتشكيلة وتنظيم وكيفيات سير الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها، سابق الذكر، أن: من بين المهام المكلفة إلى الهيئة: حفظ المعطيات الرقمية وتحديد مصدرها ومسارها من أجل استعمالها في الإجراءات القضائية. إلا أنه لم يحدد المدة القصوى التي تلتزم بها الهيئة لحفظ هذه المعطيات كما فعل بالنسبة لحفظ المعطيات المتعلقة بخط السير على مستوى مقدمي خدمات الانترنت بمقتضى المادة 11 من قانون 09-04.

ثالثا- من خلال قانون حماية الأشخاص الطبيعيين في مجال معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي:

نص القانون رقم 18-07 المؤرخ في 10 يونيو سنة 2018 المتعلق بحماية الأشخاص الطبيعيين في مجال معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي على القواعد الإجرائية الخاصمة بالتحري عن هذه الجرائم حيث:

يمكن للسلطة الوطنية (1) القيام بالتحريات المطلوبة ومعاينة المحلات والأماكن التي تتم فيها المعالجة، باستثناء محلات السكن، ويمكنها للقيام بمهامها الولوج إلى المعطيات المعالجة وجميع المعلومات والوثائق أيا دعامتها ولا يعتد أمام هذه السلطة بالسر المهني.

إضافة إلى أعوان وضباط الشرطة القضائية، يؤهل أعوان الرقابة الآخرون الذين تلجأ إليهم السلطة الوطنية للقيام ببحث ومعاينة الجرائم المنصوص عليها في أحكام هذا القانون، تحت إشراف وكيل الجمهورية.

---

[1]- أنظر في تشكيلة وسير هذه السلطة الوطنية المواد من 22 إلى 31 من قانون القانون رقم 18-07 المؤرخ في 10 يونيو سنة 2018 المتعلق بحماية الأشخاص الطبيعيين في مجال معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السابق ذكره، ص 16-18.

على أن تعاين الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون بواسطة محاضر وتوجه فورا إلى وكيل الجهورية المختص إقليميا. تختص المحاكم الجزائرية بمتابعة الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، التي ترتكب خارج إقليم الجمهورية من طرف جزائري أو شخص أجنبي مقيم في الجزائر أو شخص معنوي خاضع للقانون الجزائري. كما تختص الجهات القضائية الجزائرية بمتابعة الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون وفقا لقواعد الاختصاص المنصوص عليها في المادة 588 من قانون الإجراءات الجزائية(1)

[1]- القانون رقم 18-07 المؤرخ في 10 يونيو سنة 2018 المتعلق بحماية الأشخاص الطبيعيين في مجال معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، السابق ذكره، ص 21-22..

الخاتمة:

لجأت الإدارات العمومية بالجزائر وغيرها من الدول إلى تحسين الخدمة العمومية باستخدام وسيلة التوقيع الإلكتروني بدل التوقيع التقليدي والذي ضمن لها سرعة إبرام المعاملات عن بعد باستخدام توقيعات الكترونية بين المتعاقدين مصادق عليها بشهادات تصديق الكترونية تثبت صحتها وهوية مستعملها، من جهة ومن جهة أخرى سهولة حصول المواطنين على الوثائق والمحررات مثل ما هو جاري العمل به حاليا على مستوى وزارة العدل موقعة عليها توقيعا الكترونيا من قبل القاضي المختص، ومن جهة ثالثة من خلال امهار الوثائق البيومتيرية كجواز السفر وبطاقات التعريف بإمضاء الكتروني للمعني.

ولقد توصلنا في هذه الدراسة إلى النتائج التالية:

- عرف المشرع الجزائري التوقيع الإلكتروني، في قانون رقم 15-04 مؤرخ في 01 فبراير سنة 2015، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، بالمادة 12-1 على أنه: " بيانات في شكل إلكتروني، مرفقة أو مرتبطة منطقيا ببيانات إلكترونية أخرى، تستعمل كوسيلة توثيق".

- ومن أجل الرقي أكثر بالخدمة العمومية بالإدارات الحكومية الجزائرية في مجال استعمال التوقيع الإلكتروني، نصت القوانين الوطنية على أحكام وقيود وضوابط تضمن عدم الاعتداء على المعطيات المعلوماتية وعلى سرية المعطيات المعالجة ذات الطابع الشخصي (منها التوقيع الإلكتروني) وحسن استعمالها في المجالات المحددة بطريقة نزيهة وشرعية، ونلمس ذلك من خلال توفير حمية جنائية موضوعية وإجرائية متكاملة وفعالة للتوقيع الإلكتروني ، فمن الناحية الموضوعية نلمس أن المشرع الجزائري عمل على تجريم العديد من الأفعال الماسة بالتوقيع الإلكتروني، والمنصوص عليها ضمن نصوص متفرقة، من خلال قانون العقوبات، قانون المتضمن القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، قانون المتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتهما وقانون الخاص بعصرنة العدالة وأخيرا من خلال القانون الجديد الخاص بحماية الأشخاص الطبيعيين في مجال معالجة البيانات ذات الطابع الشخصي .

- بالإضافة للحماية الموضوعية تمتع التوقيع الإلكتروني بحماية إجرائية من قبل المشرع الجزائري وذلك من خلال النص على العديد من إجراءات التحري والتحقيق الهدف منها هي جمع الأدلة الرقمية الحاصلة من جرائم الاعتداء على التوقيع الإلكتروني لإثبات قيام هذه الجرائم ونسبها إلى مرتكبها وتقديمه للعدالة. وتتضح هذه الحماية فيما أقره المشرع الجزائري من إجراءات منصوص عليها بقانون الإجراءات الجزائية، ومن خلال قانون المتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتهما وأخيرا من خلال القانون الجديد المتعلق بحماية الأشخاص الطبيعيين في مجال معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي.

وفي الأخير نوصي المشرع الجزائري ما يلي:

- العمل على تجميع التشريعات المتفرقة المتعلقة بالجريمة الإلكترونية – ومن بينها تلك الماسة بالتوقيع الإلكتروني- مما يسهل عمل المشتغلين بحقل القانون.

- الانضمام إلى الاتفاقيات الدولية، الثنائية منها والجماعية فيما يتعلق بمكافحة الجرائم الإلكترونية، لأن من شأن ذلك أن يضمن توحيد القوانين الداخلية بين الدول وتحيينها بكل ما هو جديد في مجال الآليات الفعالة والحديثة المتبعة في مكافحة هذا النوع المستحدث من الإجرام من جهة ومن جهة أخرى يسهل سبل التعاون الدولي في مجال التصدي لهذه الجرائم.

قائمة المصادر والمراجع:

1- المصادر:

أ- العربية :

1- الجريدة الرسمية لدولة الإمارات العربية المتحدة، عدد 442، السنة السادسة والثلاثون، بتاريخ 2006./01/31

2- الجريدة -الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية، عدد 5341 بتاريخ 2015/05/17.

ب- الوطنية:

- القوانين:

1- قانون رقم 04-15 المؤرخ في 10 نوفمبر سنة 2004، يعدل ويتمم الأمر 66-156 الموافق ل 8 يونيو سنة 1966 والمتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 71، السنة الواحدة والأربعون، الصادرة في 10 نوفمبر سنة .2004

2- قانون رقم 09-04، المؤرخ في 5 أوت سنة 2009، يتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 47، السنة السادسة والأربعون، الصادرة في 16 أوت سنة .2009

3- قانون رقم: 06-22، المؤرخ في 20 ديسمبر سنة 2006، يعدل ويتمم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 8 يونيو سنة 1966 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائري الديمقراطية الشعبية، العدد 84، السنة الثالثة والأربعون، الصادرة في 24 ديسمبر سنة 2006..

4- قانون رقم: 04-14، المؤرخ في 10 نوفمبر سنة 2004، يعدل ويتمم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 8 يونيو سنة 1966 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 71، السنة الواحدة والأربعون، الصادرة في 10 نوفمبر سنة 2004.

5- قانون رقم 2000-3 المؤرخ في 2000/08/05 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 48، السنة السابعة والثلاثون، الصادرة في 5 أوت سنة 2000، الصادرة بتاريخ 5 أوت سنة 2000.

6- قانون رقم 15-04، المؤرخ في 01 فبراير سنة 2015، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 06، السنة الثانية والخمسون، الصادرة في 10 فبراير سنة 2015.

7- قانون رقم 18-07 المؤرخ في 10 يونيو سنة 2018، يتعلق بحماية الأشخاص الطبيعيين في مجال معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 34، السنة الخامسة والخمسون، الصادرة بتاريخ 10 يونيو سنة 2018.

- الأوامر:

- أمر رقم 66-155، المؤرخ في 8 يونيو سنة 1966 يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 48، السنة الثالثة، الصادرة في 10 يونيو سنة 1966،

-المراسيم:

- مرسوم رئاسي رقم 15-261 المؤرخ في 8 أكتوبر سنة 2015، المحدد تشكيلة وتنظيم وكيفيات سير الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 53، السنة الثانية والخمسون، الصادرة في 8 أكتوبر سنة 2015.

2- المراجع:

أ- الكتب:

1- أحسن بوسقيعة: قانون الإجراءات الجزائية في ضوء الممارسات القضائية، ط12 ، برتي، الجزائر، 2015.

2- إبراهيم الدسوقي أبو الليل: الجوانب القانونية للتعاملات الإلكترونية، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، الكويت، 2003.

3- ثروت عبد الحميد: التوقيع الإلكتروني ، ماهيته، مخاطره وكيفية مواجهتها، ومدى حجيته في الإثبات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.

4- حسن عبد الباسط جميعي: إثبات التصرفات القانونية التي يتم إبرامها عن طريق الإنترنت، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.

5- خالد ممدوح إبراهيم، حجية البريد الإلكتروني في الإثبات، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008.

6- عادل رمضان الأبيوكي: التوقيع الإلكتروني في التشريعات الخليجية، دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2009.

7- عمرو عيسى الفقى:وسائل الاتصال الحديثة وحجيتها في الإثبات، التوقيع الإلكتروني سواء في مصر والدول العربية، المكتب الجامعي الحديث، 2006.

8- عبد الله اوهايبية: شرح قانون الإجراءات الجزائية الجزائري، التحري والتحقيق، دار هومة، الجزائري، 2015.

9- غنية باطلي: الجريمة المعلوماتية، دراسة مقارنة، الدار الجزائرية، الجزائر، 2015.

10- محمد حزيط: مذكرات في قانون الإجراءات الجزائية الجزائري، دار هومة، الطبعة التاسعة، 2014.

11- نجوى أبو هيبة: التوقيع الإلكتروني، تعريفه-مدى حجيته في الإثبات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.

12- نجيمي جمال: قانون الإجراءات الجزائية الجزائري على ضوء الاجتهاد القضائي، الجزء الأول، دار هومة، الجزائر، 2015.

13- نصر الدين هنوني، دارين يقدح: الضبطية القضائية في القانون الجزائري، ط2 ، دار هومة، الجزائر، 2011.

ب- المجلات:

1- أسامة بن غانم العبيدي: حجية التوقيع الإلكتروني في الإثبات، مقال منشور ضمن المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، دورية علمية محكمة، تصدر عن جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، المجلد 28، عدد 56.

2- خالد علي العراقي علي إسماعيل: مكافحة جرائم التوقيع الإلكتروني بدولة الإمارات العربية المتحدة، مقال منشور ضمن مجلة الفكر الشرطي، دورية ربع سنوية علمية محكمة ومفهرسة تعني بالعلوم الشرطية، تصدر عن مركز البحوث الشرطية –القيادة العامة لشرطة الشارقة-، المجلد الثاني والعشرون، العدد 85، 2013.

ج- الندوات العلمية:

1- أحمد شرف الدين:التوقيع الإلكتروني وقواعد الإثبات ومقتضيات الأمن في التجارة الإلكترونية، بحث مقدم إلى مؤتمر التجارة الإلكترونية المنعقد في جامعة الدول العربية، 2000.

2- مختار الأخضري: الإطار القانوني لمواجهة جرائم المعلوماتية في الفضاء الافتراضي، بحث مقدم إلى الملتقى الدولي حول: محاربة الجريمة المعلوماتية، مركز البحوث القانونية والقضائية، الجزائر 5-6 ماي 2010.

3- مناصرة يوسف، مناصرة يوسف: جرائم المساس بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات، بحث مقدم إلى الملتقى الدولي حول: محاربة الجريمة المعلوماتية، مركز البحوث القانونية والقضائية، الجزائر 5-6 ماي 2010.

د- الأطروحات:

1- براهمي حنان: جريمة تزوير الوثيقة الرسمية الإدارية ذات الطبيعة المعلوماتية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم تخصص قانون جنائي، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2014.-2015.

2- هروال هبة نبيل: جرائم الإنترنت دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013-2014.

هـ- مواقع إلكترونية:

Droit.org :institut français d'information juridique،

تنمية الموارد البشرية كآلية لترقية الخدمة العمومية

أ- بن حكوم علي - جامعة أدرار.



توطئة :

تواجه المنظمات اليوم العديد من التحديات في مختلف المجالات، وذلك نتيجة التغيرات الحاصلة في بيئتها من تقدم تكنولوجي، وعولمة، وتنوع المهارات المطلوبة، واختلاف مزيج القوى العاملة، الأمر الذي جعل تلك المنظمات في مواجهة حاسمة مع تحديات البقاء والاستمرارية والنمو الذي يعتمد أساسا على تحقيق التميز في تقديم خدمات ومنتجات تمكنها من ذلك، وكذا التمتع بمرونة عالية تمكنها من التكيف مع هذه المتغيرات، فالإدارة الناجحة هي الإدارة المبدعة في إيجاد الحلول للمشكلات الناجمة عن عوامل البيئة المتغيرة، ومن أهم سبل نجاح أي منظمة هو وجود أفراد بها قادرين على بذل الجهود المطلوبة للقيام بكافة أنشطة العمل بكفاءة وفعالية، لذلك لم يعد الدور التقليدي لإدارة الموارد البشرية مقبولاً أو كافياً، بل أضحى لزاماً على وظائف إدارة الموارد البشرية أن تواكب مراحل التطور التنظيمي، وأن تتبنى توجهات إستراتيجية في تعاملاتها مع مواردها البشرية، خاصة في مجال تنمية هذه الموارد والاستثمار فيها .

وتعد المنظمات العمومية من أهم المؤسسات التي يفترض أن تضع في أولى أولوياتها وأهم انشغالاتها النهوض بمعارف، مهارات وخبرات مواردها البشرية من خلال تنميتها والاستثمار فيها، بما يتماشى ومتطلبات تحقيق أهدافها خدمة للمجتمع ككل والرقي به، فإذا كان تحقيق مستوى خدمات أفضل للمواطنين ما زال وسيظل الهدف الأسمى للإدارة العمومية، وإذا كانت حاجات ومتطلبات المواطنين متعددة ومتجددة باستمرار، فإن التنمية والتطوير لابد وأن يوجدا لإحداث التكيف مع المتغيرات البيئية الجديدة .

إذن انطلاقا مما سبق يمكن طرح التساؤل الرئيسي لهذا المقال كما يلي : كيف يمكن لتنمية الموارد البشرية المساهمة في ترقية الخدمة العمومية ؟

و سعيا منا للإجابة على هذا التساؤل تم التطرق لما يلي :

مفهوم وأساليب تنمية الموارد البشرية في المنظمة .

مفهوم الخدمة العمومية وأساليب تحسين جودتها .

علاقة تنمية الموارد البشرية بمستوى جودة الخدمة العمومية .

مفهوم وأساليب تنمية الموارد البشرية في المنظمة :

مفهوم تنمية الموارد البشرية :

قبل التطرق لمفهوم تنمية الموارد البشرية، نقدم بعض التعاريف المرتبطة به:

1-1-1 - تعريف الموارد البشرية: يمكن النظر إلى الموارد البشرية من منظورين: كلي مجتمعي ويعني جميع سكان البلد باعتبارهم مواطنين ترعاهم الدولة اقتصاديا واجتماعيا وسياسيا وثقافيا وتربوياً، أما المنظور الثاني فهو المنظور الجزئي الذي يعني مجموع العاملين في مؤسسة (تنظيم) ويكون مجال الاهتمام هنا حول مجموع طاقاتهم وقدراتهم واستعداداتهم ومعارفهم ومهاراتهم، وقيمهم واتجاهاتهم وخصائصهم الديموغرافية[1]؛حيث اعتمدنا في بحثنا هذا على المعنى الثاني (الضيق)، وفي هذا الصدد قدم الباحثون العديد من التعريفات للموارد البشرية في المؤسسة (المنظمة)، سنقتصر على ذكر بعضها فيما يلي :

[1]- عبد الباري إبراهيم درة،زهير نعيم الصباغ: **إدارة الموارد البشرية في القرن 21 منحى نظمي**، ط 1، دار وائل للنشر عمان، 2008، ص20

- مجموعة الأفراد المشاركة في رسم الأهداف والسياسات وإنجاز الأعمال التي تقوم بها المؤسسات1.

- تلك الجماعات من الأفراد القادرين على أداء العمل والراغبين في هذا الأداء بشكل جاد وملتزم، حيث يتعين أن تتكامل وتتفاعل القدرة مع الرغبة في إطار منسجم وتزيد فرصة الاستفادة الفاعلة لهذه الموارد عندما تتوفر نظم تحسين تصميمها وتطويرها بالتعليم والاختيار والتدريب والتقييم والتطوير والصيانة2.

- جميع الناس الذين يعملون في المؤسسة رؤساء ومرؤوسين، الذين جرى توظيفهم فيها لأداء كافة وظائفها وأعمالها تحت مظلة ثقافتها التنظيمية التي توضح وتضبط وتوحد أنماطهم السلوكية، وكذا مجموعة الخطط والأنظمة والسياسات والإجراءات التي تنظم أداء مهامهم وتنفيذهم لوظائف المؤسسة، في سبيل تحقيق رسالتها وأهداف استراتيجيتها المستقبلية3.

وتجدر الإشارة هنا بالقول أن التصورات اتجاه الإنسان تطورت عبر مراحل تاريخية ، آخرها استبدال كلمة الموارد البشرية بالكفاءات، إلا أننا نحبذ كلمة الموارد البشرية لشموليتها من حيث المعنى، لأن الكفاءة مرتبطة بالجانب التكويني والدور المهني الذي يؤديه الشخص في إطار ضيق .

2-1-1 - تعريف إدارة الموارد البشرية : تعرف إدارة الموارد لبشرية بأنها :

- النشاط الخاص بتخطيط وتنظيم وتوجيه ورقابة العنصر البشري بالمؤسسة،من خلال رسم السياسات المتعلقة بالاختيار والتدريب والأجور والحوافز وتقييم الأداء وتوفير الخدمات وصولا إلى الإحالة إلى المعاش، وذلك بغية تحقيق أهداف المؤسسة والعاملين بها والمجتمع4.

---

[1]- حسن إبراهيم بلوط : **إدارة الموارد البشرية من منظور استراتيجي** ، ط1 ، دار النهضة العربية، بيروت ، 2002 ، ص18.

[2]- مدحت محمد أبو النصر: **إدارة وتنمية الموارد البشرية-الاتجاهات المعاصرة**، ط 1، مجموعة النيل العربية،القاهرة، 2007، ص3.

[3]- عمر وصفي عقيلي: **إدارة الموارد البشرية المعاصرة – بعد استراتيجي**- ، ط1 ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ، 2005 ، ص 1.

[4]- مدحت محمد أبو النصر: مرجع سبق ذكره ، ص 62.

- إدارة ووظيفة أساسية في المنظمات، تعمل على تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد البشرية التي تعمل فيها، من خلال إستراتيجية تشتمل على مجموعة من السياسات والممارسات المتعددة، بشكل يتوافق هذا الاستخدام مع استراتيجية المؤسسة ورسالتها ويسهم في تحقيقهما1.

-مجموعة الأنشطة التي تسمح للمؤسسة بتوفير موارد بشرية تتماشى واحتياجاتها من حيث الكم والنوع2.

وعليه فإدارة الموارد البشرية بمفهومها الضيق تهتم بتوفير احتياجات المؤسسة من القوى العاملة والحفاظ عليها من خلال ما يسمى بتسيير المسار المهني، أما مفهومها الواسع فهي تهتم بشؤون الاستخدام الأمثل للموارد البشرية بجميع مستوياتها التنظيمية بالمؤسسة .

3-1-1 - تعريف التنمية البشرية: التنمية في اللغة: هي من الفعل (نمى) من النماء أي : الزيادة والكثرة، أما معناها اصطلاحا فهو واسع، ومنه : زيادة القدرة للإنسان .

ويستخدم مصطلح التنمية البشرية عادة على المستوى الكلي الذي يتمثل أساسا في جهود الدولة القائمة على تعليم أفراد المجتمع وتوفير الصحة والغذاء3، حيث تعرف على أنها عملية ديناميكية تتكون من سلسلة من التغيرات الهيكلية والوظيفية في المجتمع، تحدث نتيجة للتدخل في توجيه حجم ونوعية الموارد المتاحة للمجتمع، بهدف رفع مستوى رفاهية الغالبية من أفراد المجتمع عن طريق زيادة فعالية أفراده في استثمار طاقات المجتمع إلى الحد الأقصى4.

---

[1]- عمر وصفي عقيلي: مرجع سبق ذكره ، ص1.

[2] -Loic. Cadin et autres, Gestion des ressources humaines, ,Dunod , paris, 3eme é , 2007, p 5.

[3]- مانع سبرينة : **أثر استراتيجيات تنمية الموارد البشرية على أداء الأفراد في الجامعات – دراسة حالة عينة من الجامعات الجزائرية ،** أطروحة دكتوراه في علوم التسيير ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2015/2014 ، ص 44.

[4]- مدحت محمد أبو النصر، مرجع سبق ذكره ، ص 189.

بعد التعرف على المفاهيم السابقة سنتطرق لتعريف تنمية الموارد البشرية من منظور إداري أي في إطار العمل المنظمي، حيث تعد تنمية الموارد البشرية من أهم القضايا التي تعنى بانشغال المؤسسات اليوم على الرغم من قدم ممارساتها، حيث بدأ الاهتمام بها "كحقل علمي" سنة (1958) من طرف عدد من المنظرين الاقتصاديين والإداريين1، بعدها جاءت كتابات الكاتب والمفكر الأمريكي "ليونارد نادلر (Leonard Nadler) الذي جعل مصطلح ومفهوم تنمية الموارد البشرية بمعناه ومضمونه المعاصر واسع الانتشار، حيث لقب بمهندس تنمية الموارد البشرية بعد نشره لكتاب (Developing Human Ressource) سنة 1979، الذي بين فيه أن وظائف الموارد البشرية تتشكل من فروع ثلاث هي: إدارة الموارد البشرية (Management Human Ressource) وبيئة الموارد البشرية (Human Ressource Environnement)،تنمية الموارد البشرية (Human Ressource Development)، وحدد مضامينها كما هو مبين في الجدول التالي :

[1]-حسين يرقي: **استراتيجية تنمية الموارد البشرية في المؤسسة الاقتصادية –حالة مؤسسة سوناطراك-.** أطروحة دكتوراه دولة في العلوم الإقتصادية ، جامعة الجزائر ، 2008/2007 ، ص 62.

* **التعليم** ضمن مفهوم تنمية الموارد البشرية يتخذ شكلين ، تعليم : إذا كان مخطط له و يتم وفق برامج معدة مسبقا ، تعلم : يكون ذاتي وينتج عن الممارسة والتجربة ومدى إدراك الفرد و استفادته من المواقف التي يعايشها ، كما أنه يزيد بالتحفيز وتوفير البيئة المشجعة إليه، ويتجلى أثره و يظهر في السلوك التنظيمي ، و قد ركزنا في بحثنا هذا على المعنى الثاني له .

جدول رقم (01) : الفروع الرئيسية الثلاثة لوظائف الموارد البشرية في المنظمة

إدارة الموارد البشرية	تحسين بيئة الموارد البشرية	تنمية الموارد البشرية
- الاختيار (sélection)	- الإثراء الوظيفي	- التدريب (Training)
- التعيين(Placement)	Job enrichment	- التعليم *(Education)
- التوظيف(recrutement)	- التوسع الوظيفي	- التطوير(Development)
- التقييم(évaluation)	job enlgment	
- التعويض(Compensation)	- التطوير التنظيمي	
- تخطيط القوى العاملة	Organiational	
(work force planning)	development	

Human Resource Development, Source: Leonard Nadler, Garland D.Wiggs, Managing Jossey-Bass, SanFrancisco, 1986, P4.

وتوجد تعاريف عدة لتنمية الموارد البشرية، فهناك من يعرفها على أنها: عمل مخطط يتكون من مجموعة برامج مصممة من أجل تعليم الموارد البشرية وإكسابها معارف وسلوكيات ومهارات جديدة في المستقبل، وبالتالي التأقلم والتعايش مع أي مستجدات في البيئة قد تؤثر في نشاط المؤسسة1.

- تنمية الموارد البشرية هي تلك العملية التي تهدف لتنظيم وتطوير الموارد البشرية من خلال التعليم، التدريب، التأهيل ... إلخ ، بهدف تحسين أدائها 2.

[1]- بن عنتر عبد الرحمان: **إدارة الموارد البشرية – المفاهيم والأسس– الأبعاد–الاستراتيجية**، دار اليازوري للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 84

[2]-Richard A. Swanson& Elwood F.Holton, **Fondation of Human Resource Development**, Borrett – Koehler Publishers, INC and Francisco, 2001, P.4

فبالنظر لهذين التعريفين نجد أنهما قد حصرا عملية تنمية الموارد البشرية في نشاط واحد ألا وهو التعليم أو التدريب، واعتبراها عملية تهدف لتنمية القدرات والكفاءات البشرية في جوانبها الفنية والسلوكية؛ في حين يوجد من يرى أن عملية التدريب على الرغم من أهميتها وضرورتها إلى أنها لا تمثل عملية التنمية، وإنما لا تعد أن تكون سوى مرحلة واحدة أو نشاط واحد لأنشطة مختلفة تمثل مدخلا متكاملا لعملية تنمية الموارد البشرية ، ومن أولئك نجد -علي السلمي- إذ يعرفها بأنّها: "تعبير يقصد به تلك العملية المتكاملة المخططة موضوعيا والقائمة على معلومات صحيحة والهادفة إلى إيجاد قوة عمل متناسبة مع متطلبات العمل في منظمات محددة، والمتفهمة لظروف وقواعد وأساليب الأداء المطلوب وإمكانياته، والقادرة على تطبيق تلك القواعد والأساليب، والراغبة في أداء الأعمال باستخدام ما لديها من قدرات ومهارات[1]؛ومن هنا فالهدفـ من تنمية الموارد البشرية هو الحصول على قوة عمل منتجة، مستقرة وفعالة؛

منتجة: بمعنى تحقق الإنتاج -أو الخدمة- المطلوبة بالقدر وفي الوقت وبالمواصفات الصحيحة؛

مستقرة : تقليل معدل دوران العمل؛

فعالة : الأفراد يحققون المطلوب منهم بأحسن الطرق وأقل تكاليف وأقصر وقت[2].

ووفقا للتعريف أعلاه يمكن القول أن تنمية الموارد البشرية هي نشاط مستمر، ومنتظم ينطوي على عدة أنشطة متكاملة ومترابطة، تبتدئ من اختيار الأفراد الحاصلين على التأهيل والذين تتوفر فيهم القدرات الشخصية والنفسية للنجاح في العمل، ثم الإعداد العلمي والعملي لهم من خلال زيادة معارفهم ومهاراتهم وقدراتهم وكفاءاتهم لتأدية مهامهم على أفضل وجه إلى ضرورة الإشراف والتوجيه

---

[1]- علي السلمي: **إدارة الموارد البشرية من منظور إستراتيجي**، دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، مصر 2008، ص 215 .

[2]- بلخيري مراد: **تنمية الموارد البشرية في التنظيمات الصناعية الجزائرية (النظرية والواقع)**، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة برج بوعريريج، العدد 21 ، ديسمبر 2015، ص 337.

وإتباع أساليب علمية لتقييم الأداء . ومع ذلك فلقد أهمل هذا التعريف بعض الجوانب التي تدخل ضمن إطار تنمية المورد البشري وتسمح بإعطاء حافز قوي له لتحقيق المطلوب منه بأقصى حد ممكن كـ :الإتصالات- الترقية والتمكين والعلاقات الإنسانية داخل التنظيم .

ومن منظور أشمل يمكن القول بأن تنمية الموارد البشرية هي القدرة على دمج التعلم في السلوك1، إذ لا قيمة للتعلم إن لم يحدث تغييرا في السلوك؛ فالعبرة ليست بالتعلم وزيادة المعارف فحسب بل في انعكاس ذلك في سلوك الموارد البشرية داخل المنظمة بما يخدم أهدافهم الشخصية وأهداف المنظمة والمجتمع معا، أي تحقيق التغيير السلوكي الذي يؤدي إلى أداء أفضل (تحسين جودة الخدمة إذا ما تم إسقاط ذلك على موضوعنا هذا) وفق ما اكتسبه المورد البشري من اتجاهات، دوافع، أو قدرات معرفية ومهارات جديدة عن طريق سياسات تنمية الموارد البشرية داخل المنظمات .

وعليه يمكننا وضع التعريف التالي لتنمية الموارد البشرية بأنها: مختلف الأنشطة التي تقوم بها المنظمة بشكل مستمر لتعظيم القدرات الكامنة لمواردها البشرية وتطوير استغلالها واستخدامها إلى أقصى حد ممكن بما يوفر لها الميزة التنافسية ضمن بيئتيها المحلية والعالمية، ويتجلى ذلك من خلال الرضا، الاستقرار الوظيفي وتحسين جودة أداء العاملين .

واستنادا لمرجعيتنا الدينية الإسلامية، فإننا نرى أنه من الواجب علينا الإشارة إلى أسبقية السنة الطاهرة بعد القرآن بالاهتمام بالعنصر البشري، من حيث العناية به وتطوير جميع مكوناته وجوانب حياته لأجل خدمة المجتمع ورقيه وتطوره على اختلاف جوانبه ومسالكه وقد وردت في شأن ذلك العديد من الآيات والأحاديث النبوية .

[1]- جينيفر جوي ماتيوز وآخرون: **تنمية الموارد البشرية** ، ترجمة علا احمد إصلاح ، ط 1 ، مجموعة النيل العربية، القاهرة ، 2008، ص37.

أساليب تنمية الموارد البشرية

تشمل برامج تنمية الموارد البشرية على مجموعة كبيرة من الأساليب التي يمكن استخدامها في إكساب العاملين مهارات وأنماط سلوك جديدة إذ أن لكل أسلوب من هذه الأساليب مميزاته وظروف استخدامه التي يراعى فيها عدة اعتبارات أهمها[1]:

- أهداف برامج التنمية (التدريب والتعليم والتطوير)؛

- قدرة وإمكانات المتدربين والمدربين ؛

- درجة بساطة أو تعقيد المعارف والمهارات المتوقع إكسابها؛

- المدى الزمني المتاح أو المطلوب لتحقيق أهداف البرنامج ؛

- التكاليف المصاحبة لاستخدام كل أسلوب .

ويمكن تصنيف هذه الأساليب ضمن مجموعتين أساسيتين: الأولى مطبقة في موقع العمل والأخرى خارج موقع العمل[2].

المطبقة في مكان العمل: تعتبر أساليب التنمية المطبقة في موقع العمل أو أثناءه من أقدم الأساليب وأكثرها انتشارا وشيوعا، ويرجع السبب في ذلك إلى سهولة وبساطة تطبيقها وكذا الاعتقاد بقلة تكلفتها مقارنة بتلك التي تكون خارج مكان العمل، وتأخذ التنمية في مكان العمل صورا وأشكالا مختلفة أهمها :

---

[1]- جمال الدين محمد المرسي: **الإدارة الإستراتيجية للموارد البشرية (المدخل لتحقيق الميزة التنفسية لمنظمة القرن 21)**، الدار الجامعية، الاسكندرية 2006، ص 355 بتصرف.

[2]- مؤيد سعيد السالم : **إدارة الموارد البشرية - مدخل إستراتيجي تكاملي**-، ط1 ، دار إثراء للنشر والتوزيع، الأردن 2009، ص 282

أ/ أسلوب التلمذة: تقوم هذه الطريقة على أساس تزويد الأفراد بالمعرفة النظرية والعلمية لفترة معينة يعقبه تدريب على العمل1، ويكون ذلك في مكان العمل نفسه، وفي ظروفه الواقعية وخلال وقت العمل الرسمي، تحت إشراف إما الرئيس المباشر أو عامل قديم، أو أفضل وأمهر العمال ، والذين يعملون على توجيه وتصحيح أخطاء العامل (المتدرب) بصورة مستمرة2.

ب/ التدوير الوظيفي: نعني بهذا الأسلوب نقل الموارد البشرية المراد تنمية قدراتهم من وظيفة إلى أخرى3، إذ يتحقق للفرد بهذا الانتقال اكتساب خبرات ومهارات إضافية ومرونة أكبر في الأداء؛يتناسب هذا الأسلوب مع احتياجات المنظمات المعاصرة لاسيما العمومية الخدمية (والتي من بينها المؤسسة محل الدراسة)، والتي تشتد حاجتها إلى عاملين على درجة عالية من التكيف والمرونة ويتميزون بمزيج متعدد من المهارات في مواجهة الظروف الاستثنائية .

ج/ التوسيع الوظيفي: من أجل إكساب الموظف خبرة أوسع في مجال عمله فقد تسند له واجبات إضافية وحرية أكبر في اتخاذ القرارات، وغالبا ما يتم استخدام هذه الطريقة مع المدراء، أو الموظفين الذين أثبتوا كفاءتهم ومهارتهم في مجال معين 4.

المطبقة خارج مكان العمل: تتضمن هذه المجموعة الأساليب التي تنفذ بعيدا عن موقع العمل الأصلي للعامل، وذلك من خلال التحاقه بمؤسسات ومراكز متخصصة سواء كانت تابعة للمؤسسة المستخدمة أو خارجة عنها، ومن بين هذه الأساليب ما يلي :

---

[1]- بوعمامة خامرة : **استراتيجيات تطوير إدارة الموارد البشرية في التعليم العالي–حالة جامعة ورقلة**- مذكرة ماجستير في علوم التسيير، جامعة الجزائر 2011/2010 ، ص 85.

[2]- هشام بوكفوس: **أساليب تنمية الموارد البشرية في المؤسسة الإقتصادية العمومية الجزائرية** ، مذكرة ماجستير في علم الإجتماع والديموغرافيا ، جامعة قسنطينة 2006/2005 ، ص 82.

[3]- قريشي محمد الصالح : **تقييم فعالية تدريب الموارد البشرية – حالة المؤسسة الوطنية لعتاد الأشغال العمومية** - مذكرة ماجستير في علوم التسيير، جامعة قسنطينة 2005، ص 76.

[4]- بوعمامة خامرة :مرجع سبق ذكره ، ص 85.

أ/ طريقة المحاضرة: تعرف بأنها عملية توصيل المعلومات (قواعد، إجراءات، طرق أداء العمل ..) من المحاضر للمتلقي بشكل يتم إعداده مسبقا، وترتكز فاعلية المحاضرة كأسلوب للتكوين على عدة عوامل منها درجة معرفة المحاضر ومدى إلمامه بالمادة التي ينقلها واستخدام معان ومعلومات جديدة وكذا كفاءة في نقل هذه المعلومات الفنية أو العلمية إلى المتلقي وقدرته على التأثير عليه والسيطرة على سلوكه وانتباهه، وأكثر الحالات التي تكون فيها هذه الطريقة مفيدة وناجحة هي عندما يتطلب الموضوع دراسة وتحليل بعض النواحي الفلسفية أو الأفكار والمفاهيم المستخدمة أو الاتجاهات في الإدارة والنظريات المعمول بها أو تطوير القدرات العلمية على مواجهة المشاكل وحلها.

ب/ طريقة دراسة الحالة: ومضمون هذه الطريقة هو أن يوضع المتدرب أمام حالات معينة تتصل بهدف التدريب، وذلك من أجل قيامه بالمناقشة والتحليل واستنباط أسباب المشكلة وإيجاد الحلول لها، الأمر الذي يسمح برفع القدرة على التفكير والتحليل لدى المتدرب ومن ثم زيادة القدرة على الإبتكار والإبداع 1.

ج/ الندوات والمؤتمرات وحلقات العمل: ويسمح هذا الأسلوب باحتكاك الأفكار والتفاعل داخل قاعة الندوة أو المؤتمر، وغالبا ما تطرح في هذه اللقاءات موضوعات في المشاكل التنظيمية والسياسات الإدارية، والتي يفترض أن تكون لها علاقة بطبيعة عمل المنظمة واهتماماتها المستقبلية، ويتوجب على رئيس المؤتمر أو الندوة التخطيط والتعداد المسبق للمؤتمر وإدارة أعماله بشكل جيد لضمان نجاحه وتحقيق الهدف منه2.

[1]- بوعمامة خامرة :نفس المرجع السابق ، ص 86

[2]- نوري منير، قلش عبد الله: **تقييم برنامج التدريب الموجه لتدعيم منهج إدارة الجودة الشاملة**، الملتقى العلمي الوطني حول إستراتيجيات التدريب في ظل إدارة الجودة الشاملة كمدخل لتحقيق الميزة التنافسية، جامعة سعيدة، 2009، ص 7، بتصرف.

د/ المباريات الإدارية: وفق هذه الطريقة يقسم المتدربين في أغلب الأحيان إلى مجموعتين، تمثل كل مجموعة إدارة منظمة ما، حيث تعطى لأعضاء كل مجموعة معلومات محددة ومعدة مسبقا عن ظروف عمل التي يمثلونها، لتقوم كل منهما بتوزيع المهام والاختصاصات على الأعضاء وتحدد الأهداف والسياسات كي تتخذ القرارات على ضوئها،حيث تتم هذه المباريات عبر عدة جولات يقوم من خلالها الأفراد اتخاذ القرارات المناسبة لكل حالة وتعديلها حسب الظرف المناسب، ويتم تقييم نتائج وأعمال المجموعة في كل مرة، وتصحيح الأخطاء ومناقشتها، ومن خلال التنافس بين الفرق يكتسب الأفراد خبرات ومهارات أكثر مما يؤدي إلى تطوير مداركهم وخبراتهم[1].

ه/ تمرينات المحاكاة (نمذجة السلوك): تعتبر تمرينات المحاكاة من أكثر الأساليب التدريبية تطورا وفعالية، حيث أن تمثيل الواقع هو السمة البارزة في المحاكاة، أين يتم وضع المتدرب في بيئة تعكس الواقع الحقيقي لوظيفته ويتولى المدرب بعد ذلك تعليم المتدربين على أداء العمل وإرشادهم من خلال قيامه بمهام الوظيفة أمامهم[2]؛ وينتشر استخدام هذا الأسلوب في الوظائف التي لا تقبل الخطأ نظرا لتكلفته والمخاطر المترتبة عنه في حالة وقوعه،وبالتالي فالخطأ الذي يرتكب خلال تمرين تمثيلي يعطي الفرصة للمتدرب التعلم من خلال أخطائه.

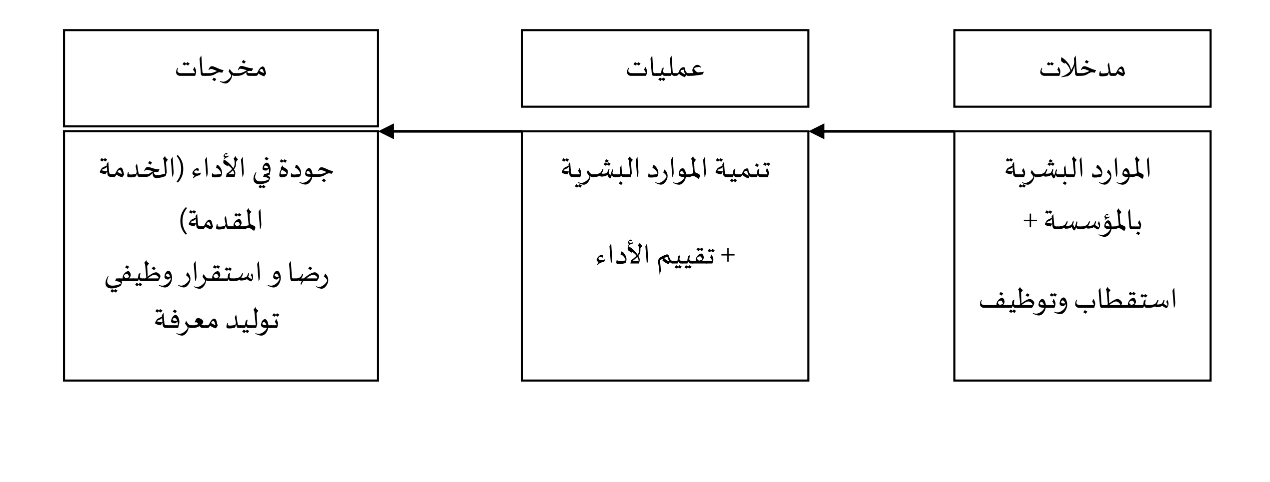
إن الاقتصار على اعتماد الأساليب الخاصة بتنمية الموارد البشرية، سواء كانت في شكلها الرسمي أو غير الرسمي (التعلم الذاتي)، لا يمكن أن تؤدي الغرض منها بشكل فعال دون طرائق تدعمها، إذ تؤدي هذه الطرائق (الآليات) دورا هاما في إعطاء العملية التنموية للموارد البشرية أرضية مشجعة للمضي قدما، ومن بين تلك الآليات نذكر: أنظمة المكافآت والتحفيز، المناخ التنظيمي والإبداعي، إدارة المعرفة وتكنولوجيات الإعلام والاتصال ... إلخ، والتي نحتاج إلى فصول أو ربما بحوث لتبيان أثرها وعلاقتها بتنمية الموارد البشرية داخل المنظمات، ولذلك فإننا نوصي أن تكون كاقتراحات وآفاق لهذا البحث . وإذا ما أسقطنا هذا الكلام على بحثنا هذا فإننا نستطيع التعبير عن ذلك من خلال الشكل التالي :

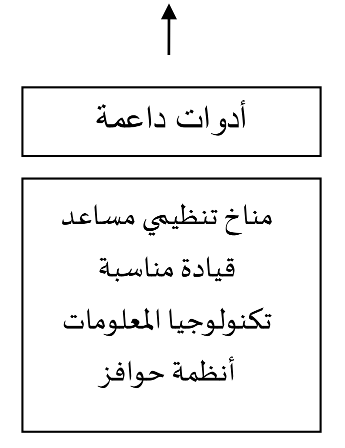
---

[1]- محمد مرعي، أسس إدارة الموارد البشرية، دار الرضا للنشر، مصر، 1999، ص 266.

[2]- هشام بوكفوس: مرجع سبق ذكره، ص 87.

الشكل رقم (01): يوضح آلية تنمية الموارد البشرية





المصدر : من إعداد الباحث

مفهوم الخدمـة العموميـة وأساليب تحسين جودتها :

يحتاج الناس لتسيير شؤون حياتهم العديد من الخدمات تماما مثلما يستهلكون السلع، كخدمات التعليم، الصحة، النقل، الوثائق الإدارية... وغيرها، إذ تضطلع الإدارات العمومية على توفيرها للمواطنين خدمة للصالح العام بخلاف إدارات القطاع الخاص التي تهدف أساسا من خلال خدماتها المقدمة لتحقيق الربحية بدرجة أولى، وإذا كانت هذه الأخيرة (إدارات القطاع الخاص) قد جعلت من تحسين الجودة مبدءا تلتزم به ونهجا تتبعه من أجل استقطاب وجلب أكبر عدد من العملاء، فمن المنطقي أن تكون الإدارات العمومية أكثر حرصا على الالتزام بهذا المبدأ، باعتبارها تقدم خدمات واسعة ترتبط بكافة شؤون الحياة اليومية للمواطنين، الأمر الذي يجعلها مطالبة دائما ببذل كافة الجهود لتطوير أدائها في سبيل تحقيق مستوى من الخدمة يرضي تطلعات المواطنين خصوصا في خضم تزايد حدة المتغيرات البيئية المختلفة التي تواجهها .

2-1- مفهوم الخدمة العمومية :

قبل التطرق لمفهوم الخدمة العمومية، نشير أولا لتعريف الخدمة وخصائصها وتصنيفاتها المختلفة، إذ من خلال إطلاعنا على عدد من الكتب والبحوث في مجال الخدمة، تبين لنا أن هناك عدد كبير من التعريفات سببه تعدد مداخل الباحثين لتعريف الخدمة، نستعرض بعضها فيما يلي :

2-1-1- تعريف الخدمة :

عرفتها الجمعية الأمريكية للتسويق على أنها " النشاطات أو المنافع التي تعرض للبيع أو التي تعرض لارتباطها بسلعة معينة "1 ؛ما يلاحظ من هذا التعريف أنه لم يميز ما بين السلع والخدمات على الرغم من إشارته للخدمة المرتبطة بالسلع .

[1]- بشير العلاق ، حميد عبد النبي الطائي: **تسويق الخدمات** ، دار زهران للنشر والتوزيع ، الأردن 2007 ص 32.

الخدمة تتضمن كل الأنشطة الاقتصادية التي مخرجاتها ليست منتجات مادية ، وهي بشكل عام تستهلك عند وقت إنتاجها وتقدم قيمة مضافة وهي بشكل أساسي غير ملموسة 1.

ما يميز هذا التعريف اقتصاره وحصره للخدمة في القطاع الاقتصادي، إذ أن مجال الخدمات الآن قد أضحى متنوعا وواسعا جدا يضم منظمات ربحية وغير ربحية وأنشطة مختلطةكالتعليم، الصحة، التأمينات،الخدمة الجمعوية.

عملية إنتاج منفعة غير ملموسة أساسا، إما بحد ذاتها أو كعنصر جوهري من منتج ملموس، وتتم من خلال أي شكل من أشكال التبادل لإشباع حاجة أو رغبة لدى المستهلك 2.

أما الباحث كوتلر (Kotler) فعرفها على أنها "نشاط أو منفعة يقدمها طرف ما لطرف آخر وتكون أساسا غير ملموسة ولا ينتج عنها أي ملكية، وأن إنتاجها وتقديمها قد يكون مرتبط بمنتج مادي أو لا يكون مرتبط به"3.

ومن التعريفات السابقة تتضح المضامين التالية:

*** تكون الخدمة في الغالب غير ملموسة؛**

*** قد ترتبط الخدمة بمنتج مادي ملموس أو قد لا ترتبط بذلك؛**

*** لا يمكن تملك الخدمة، وإنما يمكن الاستفادة من عرضها؛**

*** الخدمة تدرك بالحواس من خلال المنفعة التي تقدمها للمستفيد ؛**

[1]- هاني حامد الضمور : **تسويق الخدمات** ، ط 2 ، دار وائل للنشر والتوزيع ، الأردن 2005 ، ص 18 .

[2]- بشير العلاق: **حميد عبد النبي الطائي** ، مرجع سبق ذكره ، ص 32

[3]-P. kotler ,K.keller, D.manceau, B.dubois :" **marketing management**",2eme édition, paris ,2006,p462

* تتألف الخدمة من جوهر تدعمه خدمات تكميلية.

2-1-2 - خصائص الخدمة: تتميز الخدمات بجملة من الخصائص التي تميزها عن السلع المادية أهمها:

أ/ اللاملموسية (L'intangibilité): أي أن الخدمة ليس لها كيان مادي لكونها لا تُرى ولا يمكن لمسها قبل الإقدام عليها والاستفادة منها[1]، وقد اقترح ويلسون (wilson) سنة 1972 إمكانية تقسيم مفهوم اللاملموسية إلى[2]:

خدمات تتصف بعدم الملموسية الكاملة،

خدمات تعطي قيمة مضافة للشيء الملموس،

وأخرى توفر منتجات ملموسة ،

والجدول التالي يوضح ذلك :

جدول رقم (02): تصنيف درجة الملموسية

درجة الملموسية	أمثلة عن خدمات
خدمات تتصف بعدم الملموسية بشكل كامل	الأمن والحماية ، الاتصالات ، التعليم ، أماكن للترفيه ..
خدمات تعطي قيمة مضافة للسلع الملموسة	التأمين،الصيانة والتصليح، الإستشارات، خدمات التنظيف
خدمات توفر منتجات ملموسة	البنوك ، الخدمات البريدية ، التبرعات الخيرية ...

المصدر (بتصرف) : هاني حامد الضمور ، مرجع سبق ذكره ص 25

[1]- محمد صالح المؤذن : **مبادئ التسويق** ، ط 1 ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان 2002 ، ص 217

[2]- هاني حامد الضمور : مرجع سبق ذكره ، ص 25

ب/ اللاتخزينية والتلازمية : ويقصد بذلك تلازم عملية الإنتاج والاستهلاك1، كما يشير لدرجة الترابط بين الخدمة ذاتها والشخص الذي يتولى تقديمها ويترتب على ذلك في كثير من الخدمات ضرورة حضور طالب الخدمة إلى مكان تقديمها 2، كما أنه لا يمكن تخزين خدمة في وقت لا طلب فيه عليها إلى وقت يوجد فيه طلب عليه3.

ج/ اللاتجانس : وتعني هذه الخاصية عدم القدرة على توحيد طريقة تقديم الخدمة، إذ تختلف من زبون لآخر حسب درجة التفاعل بين مقدم الخدمة والزبون، ومكان وزمان تقديمها، وكفاءة وسلوك مقدمي الخدمات ووفقا لظروف معينة4، إضافة إلى ذلك فإن كل حالة طلب للخدمة تتطلب معالجة مختلفة وحتى تحضى كل خدمة برضا طالبها .

د/ اللاتملكية : أي أن الخدمة لا تمتلك ولا تنتقل ملكيتها من المنتج إلى العميل5، وتشير هذه الخاصية إلى أنه غالبا لا يكون هناك امتلاك لشيء غير ملموس .

ه/ اللانميطية : بمعنى اختلاف جودة الخدمات المقدمة نظرا لأن قدرة الأفراد المؤدين لها متفاوتة ، كما أنهم يتأثرون بعوامل نفسية وأخرى بيئية مرتبطة بظروف العمل، لدى فعملية تنميط جودة الخدمة معقدة للغاية6، ولعل الإتجاه نحو استخدام تكنولوجيا الإعلام والاتصال وتبني أسلوب الإدارة الإلكترونية فضلا عن تدريب القائمين على تقديم الخدمة قد يخفف من حدة الاختلاف.

---

[1]- محمد فريد الصحن: **قراءات في إدارة التسويق**، الدار الجامعية ، مصر 2002 ، ص 352.

[2]- بشير العلاق ، حميد عبد النبي الطائي، مرجع سبق ذكره ، ص43.

[3]- ثابت عبد الرحمان إدريس: **كفاءة و جودة الخدمات اللوجستية، مفاهيم أساسية و طرق القياس و التقييم** ، الدار الجامعية ، الإسكندرية 2006 ، ص 30.

[4]- فليب كوتلر وجاري أمسترونج: **أساسيات التسويق**، ترجمة سرور علي ابراهيم، دار المريخ للنشر ، الرياض 2007 ، ص 456.

[5]- سعيد محمد المصري: **إدارة وتسويق الأنشطة الخدمية**، الدار الجامعية، الاسكندرية 2002 ، ص 168.

[6]- عتيق عائشة:**جودة الخدمات الصحية في المؤسسات العمومية الجزائرية**، مذكرة ماجستير تخصص تسويق دولي، جامعة تلمسان 2012/2011 ص 23.

وتجدر الإشارة هنا بالقول أن بعض خصائص الخدمة كعدم ملموسيتها[1] وعدم تملكها، هي في الحقيقة وحسب نظرتنا لها تعتبر خصائص نسبية، إذ لا يمكن القول عن خدمات المطاعم أو الفنادق أو مكاتب التوثيق وغيرها أنها خدمات غير ملموسة، أو لا تتضمن نقلا للملكية، كما أن خدمات برامج الإعلام الآلي ونحوها ليست بالضرورة فورية الاستهلاك أو غير نمطية (متجانسة)، كما أن خاصية التلازمية التي تستدعي حسب مفهومها أعلاه ضرورة حضور طالب الخدمة إلى مكان تقديمها، قد أصبح ذلك ضمن المفهوم التقليدي لتقديم الخدمة إذا ما تحدثنا عن الحكومة الإلكترونية مثلا، أو البيع عبر الإنترنت ... إلخ .

2-1-3- تصنيف الخدمات: للخدمات تصنيفات متعددة تختلف باختلاف معايير التصنيف، ويعتبر معرفة ذلك ذو أهمية بالغة لما يعطي ذلك فهما أفضل للخدمة من خلال توضيح أوجه التشابه والاختلاف بين الخدمة المصنفة والخدمات الأخرى، فضلا على أنه يساعد في وضع الإستراتيجيات والخطط التكتيكية باعتبار أن الخدمات ذات القطاع الواحد تواجه تقريبا نفس التحديات باختلافات بسيطة [2]؛ وسنقتصر على عرض التصنيف التالي للخدمات والذي يتم بناءا على أساس المعايير التالية :

أ/ من حيث الاعتمادية: إذ تتنوع الخدمات وفقا لاعتمادها على المعدات (كخدمات النقل والاتصالات وغيرها) أو لاعتمادها على الأفراد (الاستشارات القانونية، الحماية والحراسة ...) ، كما تتنوع الخدمات التي تعتمد على الأفراد حسب أدائها من قبل العمال الماهرين (طبيب ، محامي ..) أو غير الماهرين .

ب/ من حيث حضور المستفيد: حيث تتطلب بعض الخدمات حضور المستفيد لكي تؤدى الخدمة (مثل العمليات الجراحية)،بينما لا تتطلب أخرى وجود المستفيد (خدمة إصلاح السيارات، غسل وتنظيف الملابس).

ج/ من حيث نوع الحاجة: تتباين الخدمات فيما إذا كانت تحقق حاجة شخصية (خدمات فردية أي إشباع حاجات شخصية بحتة) أو حاجات لمنظمات الأعمال والتي تقدم لإشباع حاجات المالية والمحاسبة وصيانة المباني و المعدات .

---

[1]- اللاملموسية أشار إليها الاقتصادي أدم سميث في القرن الثامن عشر حيث اعتبر أن الخدمة تالفة في لحظة وقوعها.

[2]- شفيق حداد ، نظام السويداني : **أساسيات التسويق** ، دار حامد للنشر ، عمان الأردن 2003 ، ص 255 ، بتصرف.

د/ من حيث أهداف مقدمي الخدمة: حيث يختلف مقدمو الخدمات في أهدافهم (الربحية واللاربحية) أو من حيث الملكية (الخاصة والعامة)، ويتجلى ذلك في الخدمات المقدمة من طرف المؤسسات الخاصة والتي تقدم بدافع الربح، والخدمات التي لا تقدم بدافع الربح كتلك المقدمة من طرف الدولة كالتعليم والعلاج الطبي ونحوها1.

2-1-4- تعريف الخدمة العمومية:

يوحي مصطلح الخدمة العمومية إلى تلك الرابطة التي تجمع بين الإدارة العمومية الحكومية والمواطنين على مستوى تلبية الرغبات وإشباع الحاجات المختلفة للأفراد من طرف الجهات الإدارية والمنظمات العمومية2، وهي تعني جميع أنواع الخدمات التي من غير الممكن استغلالها إلا في إطار جماعي، توفر بشكل إجباري وفق قاعدة المساواة التي ينص عيها القانون إذ تتحمل الدولة توفيرها والقيام بها3، وتأسيسا على ذلك فإن الخدمة العمومية عبارة عن خدمة اجتماعية موجهة لكافة الأفراد بدون استثناء من قبل منظمات إدارية تسهر على تلبية احتياجات المواطنين المختلفة بما يضمن حياة سليمة لهم، ولذلك تم التركيز في تعريف الخدمة العمومية على محورين4:

أ/ تعريف الخدمة العمومية كعملية: حيث يمكن اعتبار الخدمة التي تقدمها المنظمات العمومية الحكومية على أنها تمثل عمليات ذات طابع تكاملي، تنطوي على مدخلات، تشغيل ومخرجات، وبالنسبة للمدخلات فإن هناك ثلاثة أنواع يمكن أن تجرى عليها عمليات التشغيل لإنتاج الخدمة المطلوبة وهي :

---

[1]- سميرة كرامة: **دور تكنولوجيات المعلومات والاتصال في تحسين جودة الخدمة**، مذكرة ماستر في العلوم التجارية، جامعة ورقلة 2011/2010 ص 46 بتصرف.

[2]- ثابت عبد الرحمان ادريس ، المدخل الحديث في الإدارة العامة ، الدار الجامعية ، دون ذكر بلد النشر 2001 ، ص 455.

[3]-كرون وولتش: الخدمات العامة وآليات السوق، ترجمة محسن ابراهيم الدسوقي، معهد الإدارة العامة للطباعة والنشر، الرياض 1991، ص 68

[4]- ثابت عبد الرحمان ادريس ، مرجع سبق ذكره ، ص 455-460.

- الأفراد : عندما تؤدى الخدمة على المواطن بذاته (الخدمة العلاجية)

- الموارد : عندما يتم إجراء عمليات الخدمة على الأشياء وليس على الأفراد (خدمات النقل)

- المعلومات : ويعكس هذا النوع الجانب الحديث للخدمة العمومية كمحصلة للتطور في تكنولوجيا المعلومات والاتصال .

ب/ تعريف الخدمة العمومية كنظام : وفق مفهوم النظم يمكن النظر إلى الخدمة العمومية كنظام يتكون من أجزاء مختلفة تشمل ما يلي :

- نظام عمليات التشغيل على مدخلات الخدمة لإنتاج العناصر الخاصة بالخدمة؛

- نظام تسليم الخدمة من خلال تجميع نهائي لعناصر الخدمة ثم التسليم النهائي للخدمة وإيصالها للمواطن طالب الخدمة .

ويتضمن مفهوم الخدمة العمومية كنظام شكلين :

خدمة عامة مرئية أو منظورة لمستقبل أو طالب الخدمة ؛

خدمة عامة غير مرئية ، و يطلق عليها جوهر الخدمة الفني .

كما يمكن تعريفها بأنها :كل وظيفة يكون أداؤها مضمونا ومضبوطا ومراقبا من قبل الدولة، وهذا على أساس أن تأدية هذه الوظيفة أمر ضروري لتحقيق وتنمية الترابط الاجتماعي1. لما لذلك من أهمية بالغة وانعكاس ايجابي على مستوى التقدم والرفاهية الذي تطمح الدولة من خلال مؤسساتها وأجهزتها للوصول إليه. ويقودنا هذا التعريف للحديث عن منظمات الخدمة العمومية وتبيان مميزاتها

---

[1]- عبد القادر براينيس: **التسويق في مؤسسات الخدمة العمومية** ، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية– دراسة على قطاع البريد والاتصالات في الجزائر - ، جامعة الجزائر ، 2006/2007 ، ص 55.

2-1-5- تعريف منظمات الخدمة العمومية :

تعرف بأنها كل هيئة أو جهاز يقوم بإنتاج أو توفير خدمة عامة،بغرض إشباع حاجة عامة من حاجات المجتمع، أو هيكل مشروع يعجز أو يحجم الأفراد والجماعات الخاصة عن القيام به، إما لضخامة ما يتطلبه من موارد وإمكانيات، أو لقلة أو انعدام الربح المتوقع تحقيقه في الأجل القصير1. إذ أن الهدف الأساسي للخدمات العمومية يكمن أساسا في تعظيم الربح الاجتماعي وليس الربح المادي2.

وتعرف بعض الدراسات المنظمة العمومية (العامة) انطلاقا من تعريف المرفق العمومي، إذ ترى بأن المرفق العمومي "هو منظمة تقوم بأداء خدمة عمومية، وتسيطر عليها الدولة، وأن المرفق العمومي أو المنظمة العمومية تمتاز بما يلي3:

- الدولة هي المسئولة عن إحداثه عندما تقرر نشاطا يقتضي أن تقوم به تحقيق المصلحة عامة؛

- الخضوع للسلطة الإدارية،ولا يمكن أن يفصل عن سلطة الدولة فتحدد نظامه، وموظفيه وتمويله؛

- يتم استحداثه بهدف تحقيق حاجات النفع العام، والخدمات العامة، مع خضوعه لنظام قانوني؛

[1]- ثابت عبد الرحمان ادريس ، مرجع سبق ذكره ، ص29.

[2]- عبد القادر براينيس ، مرجع سبق ذكره ، ص 56 .

[3]- علي زغدود: **المؤسسات العمومية والإدارية-تعريفها، طبيعتها القانونية**، المعهد الوطني لتكوين مستخدمي التربية، الجزائر، دون ذكر تاريخ النشر، ص 12-13.

- يأخذ شكل أنواع مختلفة، منظمات (إدارية، مهنية، اقتصادية).

وبالتالي فالمنظمة العمومية هي عبارة عن مرفق عمومي، يكرس وجود خدمات عمومية، تقدمها الجهات الحكومية، تلبية لحاجات الجماهير وكسب رضاهم، كما تسير وفق أطر تنظيمية، وقواعد قانونية محددة 1.

2-1-6- أنواع الخدمات العمومية : تضم الخدمة العمومية مجموعة كبيرة وغير متجانسة للخدمات المنظمة من طرف الدولة يمكن حصرها فيما يلي :

*** الخدمات الإدارية : مثلا خدمة الحالة المدنية بالبلديات ....**

*** الخدمات الإجتماعية والثقافية: مثلا خدمة التمدرس الإلزامي، الخدمات الصحية، التأمين (الضمان الاجتماعي) ...**

*** الخدمات الصناعية والتجارية: مثلا خدمة مؤسسة الجزائرية للمياه، مؤسسة الكهرباء والغاز...**

وهناك صنفان من الخدمات من حيث طريقة تحمل تكلفة الخدمة :

- خدمة مجانية: تقدم دون مقابل وتتحمل تكاليفها الخزينة العمومية للدولة مثلا: الأمن العمومي، الإنارة العمومية، حملات التلقيح ...إلخ ؛

- خدمة بالمقابل: يتحمل تكلفتها المستفيد بشكل مباشر، إما كليا كالاتصالات، الماء الشروب2..، وإما جزئيا (خدمة مدعمة) مثلا : السكن، النقل العمومي..

---

[1]- عشور عبد الكريم: **دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية و الجزائر**، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2010/2009، ص 45.

[2]- عبد الحميد محمود النعيمي: **مبادئ الإدارة العامة** ، منشورات الجزائر ، 1997 ، ص 164.

في حين ذهب بعض الباحثين إلى تصنيف الخدمات العمومية على النحو التالي:

- خدمات ذات النفع العام : والتي تقدم من قبل الإدارات المحلية مثل :الصرف الصحي، المياه، صيانة الطرق والحدائق ...

- خدمات ذات النفع الفردي: كالتعليم، الصحة والترفيه ..

- خدمات ذات الصلة بتطوير البنى التحتية: وتتضمن: شق الطرقات، إنشاء المباني العامة، حماية البيئة...

- خدمات متعلقة بالسيادة والأمن الداخلي1.

2-1-7- المعايير المميزة للخدمات العمومية2:

فمن خلال نتائج الأعمال والدراسات التي خلص إليها معظم الباحثين في مجال المناجمنت العمومي (علم التسيير العمومي)، أكدوا أن كل عملية تسيير لنشاطات الخدمة العمومية ينبغي عليها أن تستخدم قواعد مشتركة، تعد بمثابة قيم تستمد منها شرعيتها و صفاتها ، والمتمثلة في المعايير التالية :

- معيار المساواة - معيار الاستمرارية

- معيار التطور - معيار المجانية النسبية

- معيار الشمولية - معيار الاحتكار الطبيعي

- معيار الفعالية - معيار التضامن

[1]- عائشة قادة بن عبد الله، فايزة سبتي : **تطبيقات الحوكمة الإلكترونية لتحسين الخدمة العمومية في الجزائر**، ورقة بحثية مقدمة للملتقى العلمي الدولي حول جودة الخدمة العمومية في ظل الحوكمة الالكترونية– حالة البلدان العربية، جامعة امحمد بوقرة بومرداس، يومي 29-30 أكتوبر 2014.

[2]- شنوفي نور الدين: **محاضرات في المناجمنت العمومي**، جامعة امحمد بوقرة بومرداس .

أ/ معيار المساواة: يعبر هذا المعيار عن عدم التميز بين المواطنين على أساس الأصل أو المعتقد أو الانتماء الحزبي...إلخ، فهذا المعيار يفرض المساواة بين المستفيدين في حالة وجودهم في وضعيات متماثلة .

ب/ معيار الاستمرارية: هذا المعيار يتطلب الأداء الدائم للخدمة العمومية لضمان استمرارية الرفاهية الاجتماعية والرقي العام للمواطنين من خلال توفير الحاجات المشتركة الضرورية لهم، و هذا ما يتعين على الدولة حماية المؤسسات و الإدارات العمومية من حالات الفشل والإفلاس، كما يستوجب كذلك في حالات الإضراب الشرعي لعمال القطاع العمومي، الالتزام بالحفاظ على الحد الأدنى في أداء بعض نشاطات الخدمة العمومية .

ج/ معيار التطور: يسمح هذا المعيار بتكيف محتوى الخدمة العمومية مع التطور الاجتماعي والتقدم التقني من جهة واحتياجات المستفيدين من جهة أخرى ، مثلا : البطاقات البيومترية للحالة المدنية، بطاقة الشفاء للمُؤمَّنون اجتماعيا، تحديث وسائل النقل الجماعي: ميترو - تراموای ...

د/ معيار المجانية النسبية: تبعا لمعيار المساواة بين المواطنين في حالة ما إذا كانت وضعياتهم متباينة (من حيث مستوى الدخل)، يتم اعتماد سلم يبين هذا التباين بحيث يدرج في أعلى هذا السلم الخدمات العمومية التي يكون الوصول إليها مجانيا للجميع، كخدمة الصحة والأمن ... إلخ ، ثم ترتيب الخدمات تنازليا حسب نوعية الخدمة ومستوى دخل المستفيد، بحيث تتعدد التسعيرات وتندرج إلى غاية أسفل السلم، أين يقتضي معيار المساواة في التعامل، بالحصول على الخدمة العمومية بمقابل، مثل أغلبية الخدمات العمومية ذات الصفة الصناعية والتجارية، كالسكن، السياحة والترفيه ... إلخ، ويكون هذا التسعير خاضعا لثمن تقريبي قابل للمراجعة دوريا .

ه/ معيار الشمولية: انطلاقا من مفهوم الخدمة العمومية كونها خدمة أساسية يكون حق الاستفادة منها مكفولا لكل المواطنين، لأنها تعتبر ضرورية في أغلب الأحيان، ومن ثم فإن هذه الخدمة ينبغي أن تكون في متناول جميع المواطنين،والسماح لهم بالوصول إليها بشروط مواتية لقدراتهم ومستويات معيشتهم .

و/ معيار الفعالية: إن توفير بعض الخدمات العمومية الجوارية، في مجال النقل والكهرباء والغاز والاتصالات والتعليم والصحة والأمن وشق الطرق في المناطق ذات الكثافة السكانية الضعيفة، يسهم في خلق التوازن الجهوي والحفاظ على مزاولة النشاطات الاقتصادية خارج التجمعات السكانية الكبرى، وعليه فإن مثل هذه الخدمات تجعل تهيئة وتنمية هذه المناطق أكثر فعالية .

ي/ معيار التضامن: الخدمة العمومية ما هي إلا تعبيرا عن التضامن الاجتماعي بين المواطنين تتولى الدولة قيادته وتجسيده ميدانيا، من خلال محاربة ظاهرة الفقر والحرمان، بالمساهمة في تقليص الفوارق بين المواطنين بسبب الدخل أو الإعاقة الصحية والمادية، لذا فالخدمة العمومية تصنف مهامها إلى ثلاثة أصناف وفق معيار التضامن الاجتماعي و المتمثلة في :

- مهام تهدف إلى جعل الخدمة العمومية مادية ومالية في متناول المواطنين المهددين بالفقر والتهميش (الفئات المعوزة)؛

- مهام تهدف إلى المحافظة على الانسجام الاجتماعي والشعور بالمواطنة ؛

- مهام تهدف إلى المساهمة في تشجيع الاستعمال الفعال والعادل للموارد المشتركة .

2-2- جودة الخدمة وأساليب تحسينها :

إن عملية التطوير والتحسين المستمر للجودة تمكّن المنظمات، لاسيما العمومية منها من تحقيق رضا المتعاملين معها وكسب ثقتهم، وقبل التطرق لأهم الأساليب التي تساعد على تحقيق ذلك، نقدم بعض المفاهيم المتعلقة بجودة الخدمة و أبعادها :

2-2-1- مفهوم جودة الخدمة:

لتوضيح مفهوم جودة الخدمة نستعرض أولا بعض التعاريف المتعلقة بالجودة كمدخل لذلك؛

أ – تعريف الجودة: وردت عدة تعريفات لها ، أشهرها :

- عرفها جوزيف جوران Joseph Juran *بأنها: مدى ملائمة المنتج للإستخدام، وعرفها فليب كروسبي Philip Crosbyبأنها تعني: المطابقة مع المواصفات 1.**

إن كلا التعريفين السابقين قد أشارا لبعد واحد من أبعاد الجودة يتمثل في ضرورة احترام ومطابقة المنتج للمواصفات المطلوبة، وأغفلا بعد آخرا مهما هو القدرة على تلبية حاجات الزبائن بل وحتى توقعاتهم، إذ قد يكون المنتج مطابقا للمواصفات والشروط الضرورية ولكنه لا يتطلع لتحقيق حاجات وتوقعات الزبائن .

و على إثر ذلك عرفتها الجمعية الأمريكية لرقابة الجودة و المنظمة الأوربية لضبط الجودة على أنها : " مجموع المزايا والخصائص التي تؤثر في قدرة المنتج أو الخدمة على تلبية حاجات معينة"2.

وعموما يمكن النظر للجودة من خلال ثلاث زوايا، ترتبط الأولى بجودة التصميم، وهي المواصفات الموضوعة عند تصميم المنتج، وترتبط الثانية بجودة الإنتاج،وهي المواصفات المحققة خلال عملية الإنتاج، أما الثالثة فترتبط بجودة الأداء والتي تظهر عند الاستعمال الفعلي للمنتج، إضافة إلى ضرورة التركيز على الجودة أثناء تقديم هذه السلع والخدمات إلى العملاء، وهو ما يعرف بجودة الخدمة.

---

* من أبرز رواد الجودة بعد العالم إدوارد ديمنج.

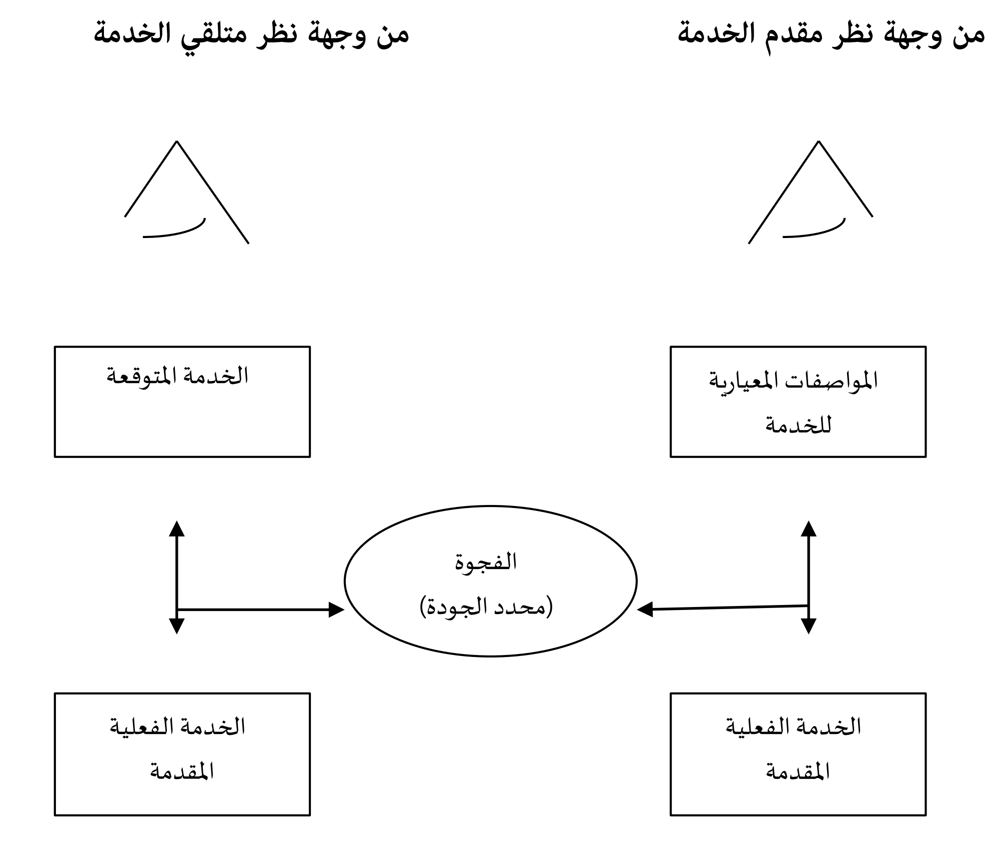
[1]- أحمد بن عيشاوي: **إدارة الجودة الشاملة في المؤسسات الخدمية**، مجلة الباحث، كلية الحقوق و العلوم الإقتصادية، جامعة ورقلة العدد 04 ، 2006 ص 09.

** ساهم في تطوير مفاهيم الجودة ، و التي من بينها مفهوم صفر عيوب zéro défects.

[2]- مأمون سليمان الدراركة: **إدارة الجودة الشاملة وخدمة العملاء**، ط 1، دار الصفاء، عمان، 2008 ، ص 15.

ب- تعريف جودة الخدمة : ليس من السهل إعطاء تعريف واحد ودقيق لجودة الخدمة، وذلك راجع إلى إختلاف وجهة النظر بين مقدم الخدمة والمستفيد منها، وكذا للخصائص العامة المميزة للخدمات قياسا بالسلع المادية، إلا أن أغلب التعاريف الحديثة تشير إلى أنها معيار يعبر عن درجة تطابق الأداء الفعلي للخدمة مع توقعات المستهلكين ، إذ وعلى هذا الأساس يتبين لنا أن الذي يحكم على جودة الخدمة هو الزبون أو بالأحرى المستفيد الفعلي منها، وهذا من خلال مقارنته بين توقعاته وبين الأداء الفعلي للخدمة التي يحصل عليها. ولتوضيح هذا المفهوم نستعين بالشكل الموالي:

الشكل رقم (02): جودة الخدمة من وجهتي نظر مقدمها و متلقيها



المصدر : من إعداد الباحث اعتمادا على عدة مراجع

إذ يعبر حجم الفجوة عن مستوى جودة الخدمة ، فكلما زاد حجم الفجوة دل ذلك على رداءة الخدمة والعكس صحيح . ونستطيع التعبير عن ذلك رياضيا كما يلي :

الفجوة (جودة الخدمة من وجهة نظر المتلقي) = توقعات متلقي الخدمة – إدراكه للأداء الفعلي1.

إلا أنه قد تطرح إشكالية هنا تتعلق بالحكم على مستوى جودة الخدمة، وذلك تبعا لدرجة ارتقاء التوقعات عند متلقي الخدمة، بمعنى أن الخدمة التي يحكم عليها بأنها ذات مستوى غير جيد بالدرجة الكافية يمكن أن تعتبر ذات جودة عالية عند مقارنتها بتوقعات بسيطة، وأنها على جودة متدنية عند تقييمها بتوقعات كبيرة .

ويمكن تعريف جودة الخدمة على أنها "تلك الجودة التي تشتمل على البعد الإجرائي والبعد الشخصي كأبعاد مهمة في تقديم الخدمة ذات الجودة العالية، حيث يتكون الجانب الإجرائي من النظم والإجراءات المحددة لتقديم الخدمة، أما الجانب الشخصي للخدمة فهو كيف يتفاعل العاملون (بمواقفهم وسلوكهم وممارساتهم اللفظية) مع العملاء " 2. كما عرفت على أنها: "التفوق على توقعات العميل"، والمقصود بجودة الخدمة في هذا التعريف، أن تتفوق المنظمة في خدماتها التي تؤديها فعليا على مستوى التوقعات التي يحملها الزبون اتجاه هذه الخدمات3. وبصفة عامة يمكن حصر التعريفات المقدمة في مجال جودة الخدمة في ثلاث مجموعات أساسية هي:

مجموعة تعاريف تحاول أن تركز على جودة الخدمة، تحتوي في طياتها خصائص الخدمة وبالتالي تقوم بتقسيمها إلى مجموعة من أبعاد الجودة، والتي سنتطرق لها في العنصر الموالي .

مجموعة تعاريف قامت بالتركيز على عملية أداء الخدمة ذاتها، فالجودة أو عدم الجودة تعرف بأنها مدى وجود فجوات بين المؤسسة الخدمية وجمهورها، وتسعى المؤسسات دائما إلى تحقيق الجودة وسد هذه الفجوات.

---

[1]- قاسم نايف علوان المحياوي: "**إدارة الجودة في الخدمات**"، دار الشروق للنشر والتوزيع، الأردن، 2006 ، ص 90.

[2]- مأمون الدراركة ، طارق الشبلي: **الجودة في المنظمات الحديثة**، ط 1 ، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان 2002 ص 18.

[3]- صليحة رقاد : **تقييم جودة الخدمة من وجهة نظر الزبون – حالة مؤسسة البريد و المواصلات**، مذكرة ماجستير في العلوم التجارية، جامعة باتنة 2007/2008، ص 12.

مجموعة تعاريف موجهة للمستهلك، وتركز بشكل عام على أن الهدف النهائي هو إرضاء المستهلك[1].

ج/ أبعاد جودة الخدمة:

وقد وردت في هذا الشأن العديد من التصنيفات الضابطة لأبعاد الجودة، نكتفي في هذا المقام بذكر إثنين منها : الأول يتكون من ثلاثة أبعاد هي:

1- البعد التقني: والذي يتمثل في تطبيق العلم والتكنولوجيا لحل مشكلة معينة .

2- البعد الوظيفي: أي الكيفية التي تتم فيها عملية نقل الجودة الفنية إلى العميل وتمثل ذلك التفاعل النفسي والاجتماعي بين مقدم الخدمة والعميل الذي يستخدم الخدمة

3- الإمكانيات المادية وهي المكان الذي تؤدي فيه الخدمة[2].

أما التصنيف الآخر: فيتكون من عشرة أبعاد هي[3]:

- الاعتمادية : وتعني أداء الخدمة بدون خطأ من المرة الأولى، الوفاء بالالتزامات صحة السجلات، صحة الفواتير، والتزام الوقت المحدد ؛

- الاستجابة: وتعني رغبة أو استعداد العاملين لخدمة الزبون وتقديم الخدمة بسرعة ؛

- الكفاءة : وتعني امتلاك المعرفة والمهارة من قبل العاملين الذين يظهرون للزبائن ؛

-سهولة وسرعة الوصول للخدمة: تسهيل الاستفادة من لخدمة، قلة الانتظار،ملائمة توقيت وموقع الخدمة

---

[1]- قاسم نايف علوان المحياوي: **مرجع سبق ذكره** ، ص 91.

[2]- هاني حمد الضمور:مرجع سبق ذكره، ص 437.

[3] -Parasuraman,Zeithaml and Berry : **A conceptual model of service quality and its implication for future research**, Journal of marketing, 49, (1985) p 41-50.

- المجاملة : وتشمل الاحترام للشخص، والأدب والبشاشة في الاتصال الشخصي ؛

- الاتصال: وتشمل إعلام المستخدم عن الخدمة وتكلفتها،باستمرار وبلغة مفهومة، وطمأنته على حل المشاكل

- المصداقية :وتشمل النزاهة والثقة، والحرص على مصلحة الزبون، وتتأتى أساسا من اسم الشركة وصمعتها، ومن طريقة التفاعل الشخصي مع الزبون ؛

- الأمن: وتشمل الأمن من المخاطر والشك وضمان سرية بيانات الزبون ؛

- فهم الزبون : وتشمل بذل الجهد لفهم الزبون،حاجاته ورغباته، وإعطائه عناية شخصية ؛

- الجوانب الملموسة في الخدمة: المعدات والأدوات المستخدمة في تقديم الخدمة ومظهر العاملين..

وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذه الأبعاد العشرة تم إدماجها فيما بعد (سنة 1988) من طرف الباحثين الأمريكيين الثلاثة (Parasuraman, Berry , Zeithaml)، لتصبح خمسة أبعاد اختصرت في اسم RATER ، والجدول الموالي يوضح ذلك :

جدول رقم (03): أبعاد جودة الخدمة RATER

الإعتمادية	القدرة على تأدية الخدمات بجدارة وعلى الوجه الصحيح	Ability to perform the promisedservice dependably and accurately	Reliability:
الضمان	تحلي الموظفين بالمعرفة والمجاملة والقدرة على الإيحاء بالثقة والاطمئنان للمستخدم	Knowledge and courtesy of employees and theirability to inspire trust and confidence	Assurance:
الملموسية	التسهيلات المادية، التجهيزات، ومظهر العاملين	Physicalfacilities, equipment, and appearance of personnel	Tangibles:
التعاطف	الاهتمام والعناية الشخصية التي توليها المؤسسة لزبائنها	Caring, individualized attention the firmprovidesitscustomers	Empathy:
الاستجابة	الحرص على مساعدة المستخدم وتقديم الخدمة بسرعة	Willingness to help customers and provide prompt service	Responsiveness:

,SERVQUAL: A multiple item scale for Parasuraman, Zeithaml, Berry(Source: customer perceptions of service quality, Journal of Retailing, 64, (1988)p 12- measuring 40.

2-2-2 - أساليب تحسين جودة الخدمة :

أ/ وضع نظام لقيادة الجودة: يعتبر نظام قيادة الجودة من أحدث الأساليب اعتمادا من طرف المؤسسات، لتحسين جودة للخدمات وضمان التنسيق الداخلي للعمليات، وكذا الفوز بالرضا الدائم لزبائنها،وذلك من خلال أنظمتها الفرعية التي تهدف إلى استغلال المعلومات والبيانات المتوفرة عن بيئة الأعمال في عمليات تطوير نشاط المؤسسة من جهة، وتحقيق التميّز في خدمة العميل1، وزيادة معدلات الرضا لديه من جهة أخرى، ويتكون هذا النظام من 2:

نظام اليقظة: والذي يعمل على رصد ومتابعة تطور المجالات التي لها علاقة بنشاط وتوجه المنظمة خصوصا ما يتعلق بحاجات الزبائن وطالبي الخدمة ويكون ذلك بشكل إستباقي وباستمرار، الأمر الذي يسمح بتوفير المعلومات الضرورية التي تساعد على التنبؤ بالوضعية المستقبلية للمؤسسة اتجاه عملائها، ومن ثم وضع إستراتيجية تخص جودة الخدمات المقدمة من طرفها .

تحديد المظهر العام للخدمة المستهدفة: فمن خلال المعلومات التي يوفرها نظام اليقظة كما ذكر أعلاه، تستطيع المؤسسة أن تحدد خصائص الخدمة وأبعادها الملموسة وغير الملموسة، وفقا لتوقعات الزبون أو طالب الخدمة بشكل مميز ويساعد على إرضائه .

[1]- فتيحة بوحرود: **تقييم جودة الخدمة في شركات التأمين الوطنية في السوق الجزائرية**، مذكرة ماجستير في علوم التسيير، جامعة سطيف 2005/ 2006 ص 60 .

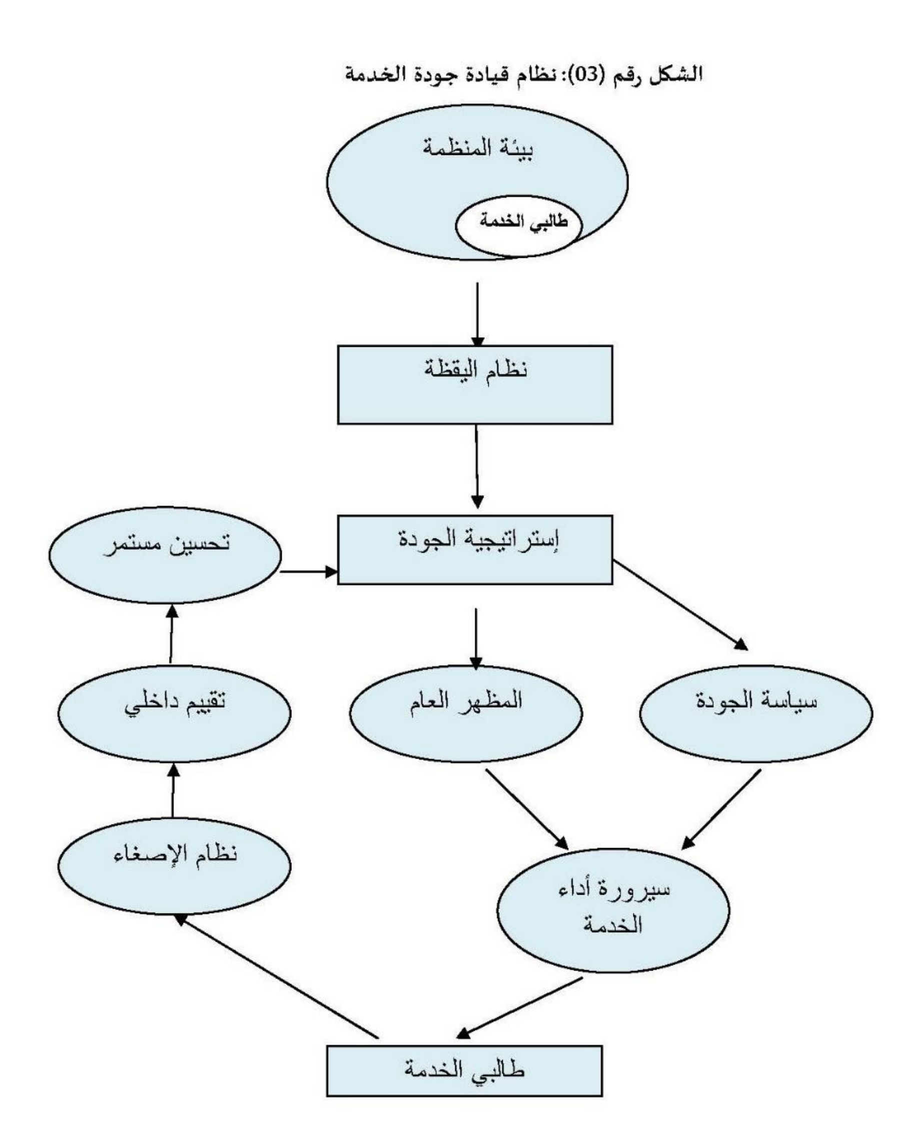
[2]- بوعنان نور الدين: **جودة الخدمة و أثرها على العملاء – حالة المؤسسة المينائية لسكيكدة** - مذكرة ماجستير في علوم التسيير، جامعة المسيلة، 2007/2006 ، ص 81-82.

تحديد سياسة الجودة: تعمل المؤسسة بعد تحديد المظهر العام للخدمة على تكييف سيرورة أداء الخدمة، وذلك بتحديد إجراءات الضرورية المتعلقة بالموارد البشرية (وهذا ما يدخل ضمن موضوع بحثنا)، الطرق، الأدوات، التنظيم، الاتصال والتمويل والتخطيط، حيث يسمح تنفيذ سياسة الجودة بتحقيق الإستراتيجية المخطط لها وكذا تحقيق الأهداف المتعلقة بطالبي الخدمة

نظام تقييم رضا طالبي الخدمة والتحسين المستمر: بعد تنفيذ سياسة الجودة يتم تقييم رضا طالبي الخدمة وبناءا عليه يمكن للمؤسسة من استغلال فرص التحسين وتحقيق فعالية إجراءاتها ويكون ذلك بالإصغاء لطالبي الخدمة وتحديد توقعاتهم والتعرف على مواقفهم (شكاوى) إتجاه الخدمات المقدمة لهم1. و يمكن ترجمة كل ذلك في الشكل الموالي :

[1]- فتيحة بوحرود ، مرجع سبق ذكره، ص 62 -63 بتصرف.

الشكل رقم (03): نظام قيادة جودة الخدمة



المصدر: من إعداد الباحث بالإعتماد على: بوعنان نور الدين، مرجع سبق ذكره ، ص 85

ب/ تطوير ثقافة الجودة والحصول على شهادة المطابقة :

أولا/ تطوير ثقافة الجودة: بمعنى إيجاد ثقافة مناسبة ومشجعة على تحسين جودة الخدمة داخل المنظمة، بحيث تعبر الثقافة هنا عن مجموعة القيم والقواعد والمعايير والأنماط السلوكية والاتجاهات التي يحملها العاملون نحو المواقف أو نحو بعضهم البعض في كافة المستويات الإدارية داخل المؤسسة و التي يكون لها تأثير على أدائهم 1.

ولأن تحسين جودة الخدمة والإرتقاء بمستواها يقتضي بالضرورة تعزيز ثقافة الجودة داخل المؤسسة، فإن ذلك يكون من خلال توفر مجموعة من المقومات أهمها :

- خلق الإدراك بأهمية الجودة والحفاظ عليها، ويتحقق ذلك من خلال نشر المعلومات المتعلقة بالوضع الحالي للجودة بالمؤسسة مما يسمح بالتعرف على المشاكل المتعلقة، وبالتالي توفر الدليل إلى الحاجة لتقديم برنامج عمل لتطوير الجودة أساسه وعي العاملين وإدراكهم لأهمية الجودة في تحقيق أهدافهم الخاصة وأهداف المؤسسة ككل .

- توفير دليل القيادة الإدارية : بمعنى دعم الإدارة العليا لعملية تطوير الجودة وتحسينها، ويكون ذلك من خلال: -إنشاء مجلس الجودة والمشاركة فيه؛ -تحديد ونشر أهداف الجودة؛ -وضع سياسات الجودة؛-توفير الموارد؛ - توفير التدريب للموظفين نحو المشاكل الخاصة بالجودة (التدريب على جودة الخدمة)؛ -تقديم المكافآت والاعتراف والتقدير2.

- مشاركة الأفراد في جهود التطوير: من خلال الاقتراحات التي يقدمونها كحلول للمشاكل المختلفة للجودة.

---

[1]- رفيق بن مرسلي: **الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق** – حالة الجزائر 2001-2011 ، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة تيزي وزو ، ديسمبر 2011 ، ص 90.

[2]- فتيحة بوحرود: مرجع سبق ذكره ، ص 70 -71.

- تكريس الرقابة الذاتية .

ج/ الحصول على شهادة المطابقة: إن تطور الجودة في المؤسسات الخدمية يتطلب إعادة النظر في الممارسات الإدارية وأسلوب أداء العمل، لذلك تعتبر إدارة الجودة الشاملة أسلوب إداري حديث يمثل مدخلا إلى التحسين المستمر حيث يشمل كافة مراحل ومجالات الأداء، كما أن السعي للحصول على شهادة المطابقة لمعايير الجودة يعتبر الممر الذي يمكن للمؤسسة الخدمية أن تستعمله للوصول إلى تطبيق إدارة الجودة الشاملة .

د/ تنشيط الموارد البشرية: لا يمكن الحديث عن جودة الخدمة المقدمة من طرف المنظمات وأساليب تحسينها، دون الحديث عن الموارد البشرية التي تعتبر الركيزة الأساسية في هذه العملية، نظرا لطبيعة الخدمات في حد ذاتها والخصائص المميزة لها من جهة، وكذا لأن الاتصال مع طالبي الخدمة يعتمد بشكل كبير على كفاءة الموظفين وسلوكياتهم اتجاههم [1].

وعليه يتضح جليا أن تحسين جودة الخدمة المقدمة من طرف المنظمات سواءا العمومية أو الخاصة ، يستلزم ويستدعي تنشيط وتنمية الموارد البشرية العاملة بتلك المنظمات، وهذا ما سنتطرق له بالتفصيل في العنصر الموالي .

---

[1]- بوعنان نور الدين : مرجع سبق ذكره ، ص 91 -92.

3- علاقة تنمية الموارد البشرية بمستوى جودة الخدمة العمومية:

تعتبر الموارد البشرية ركيزة أساسية في مجال جودة الخدمات1، بل أهمها على الإطلاق، وتستمد هذه الأهمية من طبيعة وخصائص الخدمة في حد ذاتها والمشار إليها سابقا، التي من شأنها جعل مقدمي تلك الخدمات في قلب الاتصال مع طالبيها، وهذا نظرا لأن الاتصال مع طالبي الخدمات يعتمد بشكل كبير على كفاءة ومهارة الموظفين والقيم (الأخلاق) التي يتمتعون بها، فضلا عن تلك التي يكتسبونها من نشاطات تنمية الموارد البشرية المنتهجة والمطبقة من طرف المؤسسات العاملين بها، بما ينعكس إيجابا على سلوكهم اتجاه طالبي الخدمة، وهو الأمر الذي يعزز من نجاح العلاقة التفاعلية (طالب الخدمة-مقدم الخدمة)، ثم تبدأ هذه العلاقة تقوى وتنمو أكثر، بزيادة اعتمادها على عامل الخبرة لدى المورد البشري والذي يُعد عاملا مهما للتحكم في جودة الخدمة .

إن عملية تحسين وتطوير جودة الخدمة فيما يخص الموارد البشرية ترتكز على محورين هما 2:

3-1- تحديد، إكتساب، وتطوير الكفاءات الضرورية:

حتى تحقق المؤسسة أهدافها يجب أولا أن تحدد الوسائل الضرورية لذلك، خاصة احتياجاتها من الكفاءات، فتطوير أنشطة المؤسسة يجب أن يصاحبه تكيف الكفاءات مع هذه التغيرات، حيث تعرف الكفاءة بأنها : القدرة على العمل الذي يعتمد على الاستعدادات، المعارف والخبرات؛ومن أجل ضمان تقديم خدمات جيدة، على المؤسسة أن تقدر وتحدد الكفاءات المطلوبة والضرورية لأداء الخدمة، ثم العمل على توفير المتطلبات التالية 3:

[1]- هذا ما خلصت له العديد من الدراسات و البحوث . أي بحوث لا بد من ذكرها

[2]- بوعنان نور الدين : مرجع سبق ذكره ، ص 92.

[3]- عمر وصفي عقيلي: مرجع سبق ذكره ، ص 52 .

تأهيل وتدريب العنصر البشري على تطبيق المناهج الجديدة ؛

تبني سياسة حوافز سليمة قائمة على التحفيز المادي والمعنوي في آن واحد،تحقيقاً لغاية هامة وهي:زرع الولاء والانتماء لدى العنصر البشري وجعله متقبلاً لكل شيء جديد بأدنى حد من المقاومة؛

تشجيع الإبداع والابتكار؛

زرع روح المشاركة والتعاون لدى العاملين والعمل في فريق.

3-2- التحكم في الإستقلالية التنظيمية للموارد البشرية:

يعتبر تكييف الإطار التنظيمي في المؤسسة من محاور تحسين الجودة، فإذا لم يوجد نموذج تنظيمي خاص بالخدمة فإنه ينتج اختلاف في جودة الخدمة المقدمة فخصوصية الخدمة يمكن أن تخلق مشكلة تنظيمية لذلك فعلى المؤسسة أن تأخذ بعين الاعتبار ما يلي :

نتيجة لخصائص الخدمة، لابد أن تتمتع الموارد البشرية بنوع من الاستقلالية للتكيف مع توقعات طالبي الخدمة، وإدارة المواقف غير المتوقعة ؛

للتخفيف من درجة الاختلاف في أداء الخدمة والتحكم في تناسقها يجب على المؤسسة أن تطبق معايير وإجراءات خاصة بأداء الخدمة ؛

إن المشكلة التنظيمية تقود عموما المؤسسات الخدمية إلى البحث عن أشكال تنظيمية تجمع بين : اللامركزية والمراقبة، والاستقلالية ووضع المعايير، المرونة والترابط[1].

---

[1]- بوعنان نور الدين ، مرجع سبق ذكره ، ص 93.

وعموما يمكن القول أن العلاقة بين تنمية الموارد البشرية ومستوى جودة الخدمة العمومية، هي علاقة ارتباط (وهو الأمر الذي سيتم تأكيده أو نفيه من خلال اختبار الفرضية الأولى في الفصل الموالي من هذه الدراسة)، ذلك لأن تقديم خدمة عمومية بمستوى عال من الجودة يستدعي التحسين المستمر لكل العناصر المساهمة في تقديمها والتي يأتي في مقدمتها المورد البشري، فالتحسين المستمر للمورد البشري يكون من خلال تنميته عن طريق تدريبه وتطويره وتهيئة بيئة عمل محفزة على التعلم و التمكين والإبداع، مما يؤدي إلى ضمان التوصل إلى الأداء المتميز وتجنب الأخطاء وتقليص العيوب وزيادة إدراك الموظفين لمسؤولياتهم في إطار الإنتماء للمؤسسة والمساهمة في التحسين المستمر وتقليل الحاجة للإشراف وزيادة الإستقرار والمرونة في عمل المؤسسة، ومن تم تحقيق الإستثمار العقلاني للموارد البشرية التي بدورها تساهم في الاستغلال الأمثل لبقية الموارد المادية في المؤسسة 1.

ومن جهة أخرى يمكن اعتبار العلاقة المتحدث عنها أعلاه علاقة ذات تأثير متبادل ولكن بطريقة غير مباشرة وعلى المدى الطويل، حيث يعتبر العمل على ضمان الجودة في الخدمات العمومية مطلب أساسي وذو أثر إيجابي على تنمية الموارد البشرية في معناها الواسع، ذلك لأن الإستثمار في التعليم والصحة والثقافة مثلا يعتبر تنمية للموارد البشرية على مستوى المجتمع ككل، ويأتي بثماره على المدى الطويل .

[1]- عيسات العربي: **استراتيجية تدريب الموارد البشرية ضمن معايير الإيزو و الجودة الشاملة**، مذكرة ماجستير في علوم التجارية – دراسة حالة مؤسسة التوظيب وفنون الطباعة ، جامعة المسيلة 2007 ، ص 59.

خلاصة :

حاولنا من خلال هذا البحث جمع مختلف المفاهيم الأساسية المتعلقة بمتغيري الدراسة تنمية الموارد البشرية و جودة الخدمة العمومية، إذ من خلال ما تم عرضه يمكن استخلاص ما يلي :

الموارد البشرية ثروة تستدعي المحافظة عليها والعمل على تنميتها لتعظيم الإستفادة من قدراتها ؛

تنمية الموارد البشرية تمثل مختلف الأنشطة التي تقوم بها المنظمة بشكل مستمر لتعظيم القدرات الكامنة لمواردها البشرية وتطوير استغلالها واستخدامها إلى أقصى حد ممكن بما يوفر لها الميزة التنافسية ضمن بيئتيها المحلية والعالمية، ويتجلى ذلك من خلال الرضا، الاستقرار الوظيفي وتحسين جودة أداء العاملين .

تنمية الموارد البشرية نشاط مستمر، ومنتظم ينطوي على عدة أنشطة متكاملة ومترابطة وليس فقط التدريب أو التعليم، بل تبتدئ من مرحلة اختيار الأفراد ثم الإعداد العلمي والعملي مع ضرورة الإشراف والتوجيه وإتباع أساليب علمية لتقييم أدائهم، مرورا بتهيئة المناخ المساعد على ذلك وتوفير التحفيز اللازم ؛

تنمية الموارد البشرية ضرورة ملحة لا خيار أمام المؤسسات خصوصا العمومية منها، وهي أحد أهم المداخل الفعالة لرفع جودة أداء العنصر البشري وزيادة مهاراته وكشف وصقل وتثمين معارفه وتفجير طاقاته الإبداعية ؛

تعتبر تنمية الموارد البشرية محركا وقوة دافعة للتغيير أو استجابة له، وبالتالي همزة وصل بين الإستراتيجية المنشودة والتغيير على المستوى الفردي ؛

تعتبر تنمية الموارد البشرية نشاطا شاملا يمتد ليشمل جميع الموظفين بالمؤسسة، حيث يعمل على ضمان زيادة مقدرتهم على الأداء المتميز (خدمة عمومية ذات جودة حسنة)؛

يتوقف نجاح عملية تنمية الموارد البشرية في مؤسسات الخدمة العمومية، على تبنيها لنماذج مستحدثة في تصميمها، تكون قائمة أساسا على فلسفة التعلم المستمر، ومساعدة على مواكبة التغيرات الحاصلة في البيئة الخارجية خصوصا تلك التي لها تأثير مباشر على معطيات ونواتج البيئة الداخلية للمؤسسة ؛

الخدمة العمومية عبارة عن خدمة اجتماعية موجهة لكافة الأفراد بدون استثناء من قبل منظمات إدارية تسهر على تلبية احتياجات المواطنين المختلفة بما يضمن حياة سليمة لهم . و يرتبط مفهوم الجودة بها من خلال طريقة الأداء في تقديمها؛

يقتضي تحسين جودة الخدمة المقدمة من طرف المنظمات سواءا العمومية أو الخاصة، تنشيط وتنمية الموارد البشرية العاملة بتلك المنظمات،وهذا نظرا لطبيعة وخصائص الخدمة بشكل عام والخدمة العمومية بشكل خاص؛

العلاقة بين تنمية الموارد البشرية ومستوى جودة الخدمة العمومية، هي علاقة ارتباط، ذلك لأن تقديم خدمة عمومية بمستوى عال من الجودة يستدعي التحسين المستمر لكل العناصر المساهمة في تقديمها والتي يأتي في مقدمتها المورد البشري، ويكون ذلك من خلال تنميته عن طريق تدريبه وتطويره وتهيئة بيئة عمل محفزة له على التعلم والإبداع .

قائمة المراجع :

*** مراجع باللغة العربية :**

- الكتب :

1- بشير العلاق،حميد عبد النبي الطائي: تسويق الخدمات، دار زهران للنشر والتوزيع، الأردن، 2007

2- بن عنتر عبد الرحمان، إدارة الموارد البشرية – المفاهيم والأسس – الأبعاد – الاستراتيجية ، دار اليازوري للنشر والتوزيع، عمان الأردن ، 2010

3- ثابت عبد الرحمان إدريس، كفاءة و جودة الخدمات اللوجستية، مفاهيم أساسية وطرق القياس والتقييم الدار الجامعية ، الإسكندرية مصر ، 2006

4- ثابت عبد الرحمان ادريس ، المدخل الحديث في الإدارة العامة ، الدار الجامعية، مصر، 2001

5- جمال الدين محمد المرسي، الإدارة الاستراتيجية للموارد البشرية (المدخل لتحقيق الميزة التنافسية لمنظمة القرن 21) ، الدار الجامعية ، الاسكندرية مصر ، 2006

6- جينيفر جوي ماتيوز وآخرون، تنمية الموارد البشرية ، ترجمة علا احمد إصلاح ، ط 1 ، مجموعة النيل العربية، القاهرة مصر ، 2008

7-حسن إبراهيم بلوط، إدارة الموارد البشرية من منظور استراتيجي، ط 1، دار النهضة العربية، بيروت لبنان، 2002

8- حسن إبراهيم بلوط، إدارة الموارد البشرية من منظور استراتيجي، ط 2 ، دار النهضة العربية ، بيروت لبنان ، 2008

9- عبد الباري إبراهيم درة،زهير نعيم الصباغ: "إدارة الموارد البشرية في القرن 21 منحى نظمي"، ط 1، دار وائل للنشر عمان الأردن ، 2008

10-علي السلمي، إدارة الموارد البشرية من منظور إستراتيجي،دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع،مصر 2008

11- سعيد محمد المصري إدارة و تسويق الأنشطة الخدمية الدار الجامعية،الاسكندرية مصر ، 2002

12-شفيق حداد ، نظام السويداني ، أساسيات التسويق ، دار حامد للنشر عمان الأردن 2003

13- مدحت محمد أبو النصر، إدارة وتنمية الموارد البشرية - الاتجاهات المعاصرة -، ط1 ، مجموعة النيل العربية، القاهرة مصر ، 2007

14- عبد الحميد محمود النعيمي، مبادئ الإدارة العامة ، منشورات الجزائر ، 1997

15- علي زغدود، المؤسسات العمومية والإدارية - تعريفها - طبيعتها القانونية، المعهد الوطني لتكوين مستخدمي التربية، الجزائر ، دون ذكر تاريخ النشر

16-قاسم نايف علوان المحياوي،إدارة الجودة في الخدمات،دار الشروق للنشر والتوزيع،الأردن، 2006

17- مأمون الدراركة، طارق الشبلي، الجودة في المنظمات الحديثة، ط 1 ، دار صفاء للنشر والتوزيع عمان الأردن، 2002

18-كرون وولتش، الخدمات العامة وآليات السوق، ترجمة محسن ابراهيم الدسوقي، معهد الإدارة العامة للطباعة و النشر، الرياض السعودية، 1991

19- فليب كوتلر وجاري أمسترونج، أساسيات التسويق ترجمة سرور علي ابراهيم، دار المريخ للنشر، الرياض السعودية، 2007

20- عمر وصفي عقيلي، إدارة الموارد البشرية المعاصرة -بعد استراتيجي-، ط 1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان الأردن ، 2005

21- مأمون سليمان الدراركة، إدارة الجودة الشاملة وخدمة العملاء، ط1، دار الصفاء، عمان الأردن 2008

22- مؤيد سعيد السالم ، إدارة الموارد البشرية - مدخل إستراتيجي تكاملي-، ط 1، دار إثراء للنشر والتوزيع، الأردن 2009

23- محمد صالح المؤذن ، مبادئ التسويق ، ط1 ، دار الثقافة للنشر و التوزيع عمان الأردن ، 2002

24- محمد فريد الصحن ، قراءات في إدارة التسويق الدار الجامعية ، مصر 2002

25- هاني حامد الضمور ، تسويق الخدمات ، ط 2 ، دار وائل للنشر و التوزيع ، عمان الأردن 2005

- الأطروحات و المذكرات :

26-حسين يرقي، استراتيجية تنمية الموارد البشرية في المؤسسة الاقتصادية -حالة مؤسسة سوناطراك-، أطروحة دكتوراه دولة في العلوم الاقتصادية ، جامعة الجزائر ، 2008/2007

27- مانع سبرينة، أثر استراتيجيات تنمية الموارد البشرية على أداء الأفراد في الجامعات، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير ، جامعة محمد خيضر بسكرة 2015/2014 ،

28- عبد القادر براينيس ، التسويق في مؤسسات الخدمة العمومية ، أطروحة دكتوراه في العلوم الإقتصادية- دراسة على قطاع البريد والإتصالات في الجزائر - ، جامعة الجزائر ، 2007/2006

29- هشام بوكفوس ، أساليب تنمية الموارد البشرية في المؤسسة الإقتصادية العمومية الجزائرية ، مذكرة ماجستير في علم الإجتماع والديموغرافيا ، جامعة قسنطينة 2006/2005

30- بوعمامة خامرة ، استراتيجيات تطوير إدارة الموارد البشرية في التعليم العالي – حالة جامعة ورقلة - مذكرة ماجستير في علوم التسيير ، جامعة الجزائر 2011/2010

31- قريشي محمد الصالح ، تقييم فعالية تدريب الموارد البشرية – حالة المؤسسة الوطنية لعتاد الأشغال العمومية، مذكرة ماجستير في علوم التسيير ، جامعة قسنطينة 2005

32- عتيق عائشة ، جودة الخدمات الصحية في المؤسسات العمومية الجزائرية مذكرة ماجستير تخصص تسويق دولي ، جامعة تلمسان 2012/2011

33- عشور عبد الكريم ، دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة ، 2010/2009

34- صليحة رقاد ، تقييم جودة الخدمة من وجهة نظر الزبون – حالة مؤسسة البريد و المواصلات ، مذكرة ماجستير في العلوم التجارية ، جامعة باتنة 2008/2007

35- فتيحة بوحرود ، تقييم جودة الخدمة في شركات التأمين الوطنية في السوق الجزائرية ، مذكرة ماجستير في علوم التسيير ، جامعة سطيف 2005/ 2006

36- بوعنان نور الدين ، جودة الخدمة و أثرها على العملاء – حالة المؤسسة المينائية لسكيكدة - مذكرة ماجستير في علوم التسيير ، جامعة المسيلة ، 2006 /2007

37- سميرة كرامة ، دور تكنولوجيات المعلومات والاتصال في تحسين جودة الخدمة ، مذكرة ماستر في علوم التجارية ، تخصص تسويق خدمي ، جامعة ورقلة 2011/2010

- المجلات و الملتقيات :

38- بلخيري مراد ، تنمية الموارد البشرية في التنظيمات الصناعية الجزائرية (النظرية و الواقع) ، مجلة العلوم الإنسانية و الإجتماعية ، العدد 21 ، جامعة برج بوعريريج ، ديسمبر 2015

39- عائشة قادة بن عبد الله، فايزة سبتي، تطبيقات الحوكمة الإلكترونية لتحسين الخدمة العمومية في الجزائر، ورقة بحثية مقدمة للملتقى العلمي الدولي حول جودة الخدمة العمومية في ظل الحوكمة الالكترونية، جامعة امحمد بوقرة بومرداس يومي 29-30 أكتوبر 2014

40- أحمد بن عيشاوي، إدارة الجودة الشاملة في المؤسسات الخدمية، مجلة الباحث، العدد 04 ، كلية الحقوق و العلوم الإقتصادية، جامعة ورقلة ، 2006

41- نوري منير، قلش عبد الله، تقييم برنامج التدريب الموجه لتدعيم منهج أدارة الجودة الشاملة، الملتقى العلمي الوطني حول إستراتيجيات التدريب في ظل إدارة الجودة الشاملة كمدخل لتحقيق الميزة التنافسية ، جامعة سعيدة ، 2009

- المحاضرات :

42- شنوفي نور الدين ، محاضرات في المناجمنت العمومي ، جامعة امحمد بوقرة بومرداس

*** مراجع باللغة الأجنبية :**

43- Loic,Cadin et autres, Gestion des ressources humaines, Dunod , paris, 3eme é , 2007

44-Leonard Nadler, Garland D.Wiggs, Managing Human Resource Development , Jossey-Bass, SanFrancisco, 1986

45- P. kotler ,K.keller, D.manceau, B.dubois," marketing management",2eme édition, édition spéciale, publié parPearson éducation ,paris ,2006

46- Parasuraman,Zeithaml and Berry,A conceptual model of service quality and its implication for future research, Journal of marketing, 49, (1985)

47-(Parasuraman, Zeithaml, Berry) ,SERVQUAL: A multiple item scale for measuringcustomer perceptions of service quality, Journal of Retailing. 64, (1988)

48- Richard A,Swanson& Elwood F.Holton, Fondation of Human Resource Development, Borrett – Koehler Publishers, INC and Francisco, 2001

الاتصال العمومي كألية لتحسين الخدمة العمومية - الإدارة الجزائرية-أنموذجا –

أ -إناس رغيس ، جامعة محمد لمين دباغين- سطيف 2



مقدمة :

يحظى موضوع الخدمة العمومية بأهمية كبيرة ، وبجدل كبير على المستوى السياسي والاقتصادي، أصبح يفرض نفسه باستمرار على الأجندة السياسية ، باعتبارها قضية متشعبة ومتشابكة تتجاذبها العديد من القطاعات ، إضافة الى المطالبة الشعبية وبإلحاح بضرورة تحسين أداء الخدمة العمومية.

بالعودة للسيرورة التاريخية للخدمة العموميةفي الجزائر ،فبعد الاستقلال أُقحمت الهيئات العمومية-المرفق العام- باعتبارها الجهاز المخول لتقديم الخدمة العمومية - في المسار التنموي للجزائر الفتية تحولت على إثرها إلىالمسؤول الأول عن الجزائريين، ففي ظل الاقتصاد الموجه المركزي الذي تم فيه بالدرجة الأولى في تسييره على الريع النفطي، أفرزت تجربة تجسدت من خلالها الكثير من العلاقات الاجتماعية ليس بين المواطنين فيما بينهم، بل حتى في علاقات المواطن بالدولة ومؤسساتها المختلفة التي تجسدت في شكل علاقة يغلب عليها طابع التوزيع فيقالب خدمات عمومية لصالح المواطنين تعويضا عن الحرمان التاريخي الذي عايشوه في فترة الاحتلال، ساعد على انجازها وحتى تبريرها الطابع الريعي للاقتصاد، هذه التجربة التي تربى في ظلها عدة أجيال من الجزائريين، استفادوا عبرها من الكثير من الخدمات بصفة مجانية في الغالب، لدرجة أصبح فيها مفهوم الدولة مساويا لهذا الدور الخدماتي ذات الطابع التوزيعي والاجتماعي والاقتصادي ،

لكن سرعان ما تغيرت هذه العلاقة مع الدولة – المانحة- في اتجاه عداء أكبر بمجرد أن بدأت علامات العجز لديها للقيام بكل هذه الأدوار التوزيعية والمتعود عليها كثقافة سياسية لدى المواطن1،تكرست هذه النظرة الاجتماعية المتطرفة من المواطن تجاه الدولة ممثلة في هيئاتها العمومية ،جعلت المرفق العام في حالة أزمة نتيجة هذه النظرة .

حيث ضج غالبية المواطنين من الممارسات والأساليب غير المشروعة التي تمتهنها وتكرسها مختلف الإدارات والدوائر الحكومية، حيث باتت هذه الأخيرة رديفا لمفهوم البيروقراطية، إذ أصبحت تماطل في قضاء مصالح المواطنين ومعاملاتهم، فالمواطن البسيط الذي لا يتمتع بالنفوذ والقوة عليه أن يهدر الكثير من الوقت والجهد في طوابير طويلة في سبيل قضاء خدمة ما لا تستدعي إلاّ دقائق معدودة، كما عملت أيضا على إشاعة وتكريس منطق وثقافة الوساطة، المحسوبية والمحاباة في قضاء الحاجات، إضافة إلى كثرة وتعقد الإجراءات الإدارية المتبعة في إستوفاء خدمة معينة2

كل هذه التراكمات والترسبات أدخلت عموم المواطنين في حالة من الغضب والغليان وعدم الرضا عن منسوب الأداء الخدماتي المقدم من طرف الإدارات العمومية ،تولدت لديهم أزمة ثقة واللامن وشرعية.

وهو ما حمل الحكومة الجزائرية على مباشرة عمليات إصلاحية واعتماد سياسات وأليات جديدة في سبيل النهوض بأداء إدارتها وإشباع الحاجات المتزايدة للمواطنين، توجت باستحداث وزارة لدى الوزارة الأولى تعنى بتحسين الخدمة العمومية وكذا تبني مشروع الإدارة الإلكترونية ، مساعي حاولت إعادة الخدمة العمومية إلى مسلكها الحقيقي من خلال تسجيل بعض التحسينات ،

---

[1]- عبد الناصر جابي: **تقييم وطني لمشاركة المواطنين والمجتمع المدني في إصلاح القطاع العام في الجزائر**، الإدارة الرشيدة، ص ص 3-4

[2] - إبراهيم توهامي، يتيم ناجي: **قراءة تحليلية في مضامين وأبعاد الفساد الإداري في المؤسسات العمومية الجزائرية**، مداخلة مقدمة في الملتقى الوطني الأول حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، جامعة محمد خيضر بسكرة،06-07 ماي 2012.

إلا أن مستوى هذه التحسينات ظل ضعيفا بالمقارنة مع الحاجيات المتولدة لدى المواطن ،كونها إصلاحات وصفت بأنها شكلية ولم تظهر بالشكل المتوقع لها، تم التركيز فيها على الجوانب الهيكلية والتنظيمية واللوجيستكية وأهملت الجوهر وهو المواطن باعتباره الطرف الأساسي في معادلة الاصلاح، سنحاول الوقوف من خلال هذه الورقة ومن منظور اتصالي اقتراح مقاربة الاتصال العمومي كألية لتحسين الخدمة العمومية يستمد شرعيته من الحكم الراشد والديمقراطية التشاركية.

وعطفا على ما سبق سنحاول استعراض هذا المقال باتباع الخطوات التالية :

أولا : قراءة مفاهيمية للخدمة العمومية .

ثانيا: الخدمة العمومية في الجزائر بين الأزمة ومقتضيات الإصلاح

ثالثا: الاتصال العمومي ورهان تحسين الخدمة العمومية

أولا - قراءة مفاهيمية للخدمة العمومية:

تعتبر الخدمة العمومية كمحصلة لنشاطات المنظمات العمومية المرتبطة غالبا بالدولة ،وعليه لابد من الإشارة إلى عدم وجود تعاريف دقيقة ومحددة لمفهوم الخدمة العمومية، إذ أن أغلب التعاريف ترتبط ب« الصالح العام »أو« السياسة الحكومية » وعليه سنورد بعض التعاريف:

- الخدمة العمومية : هي "ضمان الصالح العام للمجتمع عن طريق الاستجابة لحاجاته العامة"1 .

- ويقصد بها :تقديم أنشطة ،خدمات ومنتجات ذات الطابع النفعي من قبل السلطات العامة2

تعرف أيضا على أنها: كل وظيفة يكون أداؤها مضمونا ومضبوطا ومراقبا من قبل الحاكمين، لأن تأدية هذه الوظيفة أمر ضروري لتحقيق وتنمية الترابط الاجتماعي، وهي من طبيعة لا تجعلها كاملة إلا بفضل تدخل قوة الحاكمين3.

من هذا التعريف نستنتج أن تقديم الخدمة العمومية هو من مسؤولية إدارة الدولة في إطار المصلحة العامة والهدف هو تحقيق الفائدة العمومية وتحقيق الترابط الاجتماعي .

ترى Marianne messager أن الخدمة العمومية هي نشاط يهتم بالفائدة العامة، تقوم به السلطات العمومية إما بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، حسب الأنظمة السائدة في بلد وتقوم الخدمات العمومية بمجهود كبير في سبيل حل مشاكل المستخدمين، ومن أجل إعطاء معلومات للمستخدمين وتحفيزهم للقيام بأعمال تعود بالفائدة على المجتمع بصفة عامة4 .

---

[1] -Didier Linotte, Raphael Romi : **Service public et droit Administratif et Economique** ,5eme,édition,Juris-Classeur,Paris,2003,p (43)

[2]-Sandrine Garcerie : **Service public et le droit communautaire, une nouvelle crise de lanotion de service public en droit administratif Français, Sociétés** contemporaines, N 32, 1998,p(38)

[3]- برانيس عبد القادر : **تسويق الخدمات والخدمات العمومية** ، مكتبة الوفاء القانونية ،ط1، الاسكندرية ،2014،ص(56.)

[4] -Marianne Messager :**la communication publique en pratique** .les organisation .France .1995.p29.

هي الحاجات الضرورية لحفظ الانسان وتأمين رفاهيته والتي يجب توفيرها لغالبية الشعب والالتزام في منهج توفيرها على أن تكون مصلحة الغالبية من المجتمع هي المحرك الأساسي لكل سياسة في شؤون الخدمة بهدف رفع مستوى معيشة المواطنين1.

إذن فأساس ومبرر قيام الحكام بتقديم الخدمة العمومية عن طريق انشاء المرافق العامة هو حاجة المواطنين لخدمات هذه المرافق والتي تلبي حاجاتهم العامة التي لا يمكنهم توفيرها لأنفسهم دون تدخل الحكام 2.

يوحي مصطلح الخدمة العمومية كذلك لتلك الرابطة التي تجمع بين الإدارة الحكومية والمواطنين على مستوى تلبية الرغبات وإشباع الحاجات المختلفة للإفراد من طرف الجهات الإدارية والمنظمات العامة، بحيث يمكن اعتبار الخدمة التي تقدمها المنظمات الحكومية والعامة على أنها تمثل عمليات ذات طابع تكاملي تنطوي على مدخلات وتشغيل ومخرجات3.

وفقا للقانون الاداري : هي تلك الخدمات التي تعد تقليديا خدمة فنية بصورة عامة بواسطة منظمة عامة كاستجابة لحاجة عامة ويتطلب توفيرها أن يحترك القائمين على إدارتها مبادئ المساواة والاستمرارية والتكيف لتحقيق الصالح العام4 ، بناءا على التعاريف السابقة ، نستنتج خصائص للخدمة العمومية :

الخدمة العمومية يقابلها بالضرورة حاجة ضرورية، فلولا هذه الأخيرة لما استلزم ذلك انشاء مرافق متعددة تعنى بإشباع حاجيات المرتفقين المختلفة.

---

[1]- العربي بوعمامة،رقاد حليمة : **الاتصال العمومي والادارة الالكترونية –رهانات ترشيد الخدمة العمومية** – مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية ،جامعة الوادي ، العدد 09،ديسمبر 2014،ص(40)

[2]- محمد الصغير بعلي:**القانون الإداري** ،دار العلوم للنشر ،الجزائر ،2007،ص(208).

[3] -Jacques Chevallier , **le service public**,1 er édition press universitaire de France .1971.p(21).

[4]- مريزق عدمان: **التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة**، ط1،الجزائر، جسور للنشر والتوزيع،2015،ص(15).

أن الهدف الأسمى لتقدم الخدمة العمومية هو حفظ الانسان وصيانته وكذا رفع مستوى معيشته نتيجة التحسين المستمر لنوعية الخدمة المقدمة .

تعتبر تحقيق المصلحة العامة هو الباعث الأول لتقدم الخدمة العمومية ،لأجل ذلك فإن تقديمها ينبغي أن يكون متاحا للجميع دون تمييز وبالكيفيات والإجراءات نفسها.1

تقديم الخدمة العمومية تضمنه هيئات عمومية أو من تفوضه بذلك .

مبادئ الخدمة العمومية :

مبدأ المساواة الجميع إزاء الخدمة العمومية: le principe d'égalité

يعتبر مبدأ المساواة مبدأ أساسي لتقديم الخدمة العمومية ،كما أنه عامل من عوامل الديموقراطية الإدارية ،ومضمون هذا المبدأ أنه ينبغي أن يحصل جميع أفراد المجتمع على الخدمة .

وهذا المبدأ يتضمن ضرورة توفير الخدمة العامة بدون عوائق وإتاحتها للجمع دون استثناء وبصورة عادلة2.

ويأخذ هذا المبدأ بعدا أكثر حدة ،ويأخذ طابع القاعدة الملزمة ،إلا أنه لا يستند على أساس تشريعي،فلم يصدر بشأنه نص قانوني محدد ينظمه ،إلا أنه مكرس في جميع دساتير العالم لاسيما الديباجة ،ويستمد وجوده من نص ذو طابع سياسي ألا وهو الإعلان العالمي لحقوق الإنسان سنة 1789 من جهة أخرى كرس مبدأ المساواة في الحقوق والالتحاق بالوظيفة العمومية بحيث أن المواطنين ليس لديهم جميعا حق الالتحاق بالوظيفة العمومية ولكن الجميع تتوفر لديهم نفس الشروط القانونية (المؤهلات ،السن ،القدرة البدنية والصحية ....الخ) فإنه لا ينبغي أن يخضعوا للتمييز مادام أنهم يستوفون كل الشروط المطلوبة وفي الجزائر يعتبر هذ المبدأ مكرس دستوريا (المادة 63 من دستور الجزائر)

---

[1]- عمار بوضياف : **الوجيز في القانون الاداري** ،ط3،جسور للنشر والتوزيع ،الجزائر ،2013،ص(399).

[2]- يحيا عثماني :**الخدمة العمومية، أبعادها السياسية والثقافية**، رسالة ماجيستر منشورة في الانثربولوجيا ،كلية الآداب والعلوم الإنسانية والاجتماعية ،جامعة أبو بكر بلقايد ،تلمسان ،2004، ص(44).

2- مبدأ استمرارية الخدمة العمومية : le principe de continuité

فالاستمرارية تحمل معنى الديمومة وهي السير والعمل المنتظم والمطرد للمرفق العام، باعتبار أن الخدمة العمومية موضوعة لتلبية حاجة جد ضرورية فيجب أن يكون استغلالها مضمونا بصفة منتظمة ومستمرة دون انقطاع .

فإذا كانت الخدمة المؤداة حقيقية ذات مصلحة عامة فإنه من الضروري ضمان استمراريتها وديمومتها، حتى إذا كانت المؤسسة عاجزة نظرا لأنه يوجد حاجة حقيقية تستوجب الإشباع ،لذا

لايمكن للمصالح العمومية هضم حالة الانقطاعات في مسيرة الخدمة ،وهذا ما يفرض أن يتابع نشاط الخدمة العمومية بصفة دائمة ومستمرة، ومن هنا اعتبرت الاستمرارية من المعايير الأساسية للخدمة العمومية .

ومن هنا فان مبدأ الاستمرارية هو مسؤولية مرتبطة بتواجد الدولة في حد ذاتها ،فالسلطات الإدارية ،يجب أن تأخذ الإجراءات اللازمة لضمان العمل المستمر للخدمات العمومية ، ولذلك يجب أن تضمن الخدمة العمومية احترام هذا المبدأ بأي ثمن ،لا لاعتبارات تجارية وإنما لاعتبارات مبدئية متعلق بمبادئ الخدمة العمومية 1.

ونجد أن هذا المبدأ مكرس بصفة مباشرة وغير مباشرة بمقتضى أحكام تشريعية وتنظيمية والتي منها استمد الفقه أحكامه، وفي قرار لمجلس الدولة الفرنسي المؤرخ في 07 أوت1909 لخص محافظ الحكومة ترادييوTardieu الموقف بقوله: « الاستمرارية هي سبب وجود المرفق العام »2.

---

[1]- برانيس عبد القادر:**المرجع السابق** ،ص(111).

[2]- يحيا عثماني :**المرجع السابق** ،ص (45).

من جهة أخرى يتطلب الأداء الدائم للخدمة العمومية لضمان استمرارية الرفاهية الاجتماعية والرقي العام للمواطنين من خلال توفير الحاجات المشتركة الضرورية لهم ، وهذا ما يتعين على الدولة حماية المؤسسات والإدارات العمومية من حالات الفشل والإفلاس .

يقوم هذا المبدأ على خاصيتين أساسيتين :

استمرارية الدولة وأشخاص القانون العام .

الإشباع المستمر لحاجات الجمهور الاجتماعية والاقتصادية والسياسية و الأمنية

حيث أن هذه الحاجات إنما ترتبط بمرتكزات سياسية تتصل بسياسة الدولة ووجودها، فبدون استمرارية بعض المرافق ليس هناك استمرارية للدولة وبدون استمرارية الدولة لا وجودها .

هناك صلة وثيقة بين مبدأ الاستمرارية من جهة ، ومبدأ قابلية المرفق العام للتطوير والتبدل ، بل يدخل في صميم مبدأ الاستمرارية فمبدأ التكيف هو قابلية الخدمة للتطور والتعديل أو التكيف (principe de mutabilité) من خلال تكيف المرفق العام مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتقنية التي تدخل في الإطار العام للبيئة التي ينشط فيها المرفق العام ، والتي تفرضها ضرورات المصلحة العامة من جهة وتطور حاجات الجمهور من جهة ثانية .

يستمد مبدأ التكيف شرعيته من التغيرات الحاصلة ،سواء بدافع المصلحة العامة التي تتغير في الزمان والمكان ،أو بدافع التقنيات الحديثة التي على المرفق -مقدم الخدمة أن يتكيف معها .

كما يمثل مبدأ التكيف الضرورة في تطور المرافق العامة، والتي يعود تقديرها إلى الشخص المكلف بإدارة واستثمار المرفق العام ،سواء كان من أشخاص القانون العام أو الخاص وفي إطار المصلحة العامة فقط.

استنادا إلى ما سبق ،نخلص إلى أن لهذا المبدأ خصائص عملية ووظيفية تميزه عن المبادئ السالفة الذكر، فنجد ان مبدأ الاستمرارية نرى أنه على صلة بسيادة الدولة واستمراريتها ، أما مبدأ المساواة فإنه يتمتع بصفة عادلة تجعل تطبيقاته غير محصورة في النشاط المرفقي –الخدمي- ، وذلك بعكس ما هو حال مبدأ التكيف الذي وإن كان على صلة بمبدأ الاستمرارية ،إلا أن ميزته تكمن في أنه يتصل بصورة خاصة بنشاطات ذات مصلحة عامة تستند إلى التبدل في الظروف1 .

3- مبدأ الملائمة:

فالخدمة العمومية يجب أن تؤدى في إطار التلاؤم والانسجام مع رغبات الجمهور ،فإذا تغيرت الظروف وتطورت الحاجات فإن الخدمة يجب أن تتلاءم والمصلحة العمومية ، ويجب أن تنسجم بتحسن نوعية وكمية أداءاتها، لذلك اعتبر مبدأ الملائمة كأساس لمبدأ الاستمرارية وهنا تكمن صعوبة مسألة التعرف على حاجات الجمهور2.

2-الخدمة العمومية في الجزائر بين أزمة الأداء ومقتضيات الاصلاح

2-1أزمة الخدمة العمومية في الجزائر :

تجمع كل الدراسات النظرية التي تناولت موضوع الخدمة العمومية في الجزائر على وجود أزمة حقيقية على مستوى المرفق العام، وبالتالي انعكست على الخدمة العمومية المقدمة ،

[1]-Gilles J .Guglielmi –Genevieve Koubi –**droit du service public** .édition Montchrestien Paris 2000.p(427).

[2]- برانيس عبد القادر : **المرجع السابق** ،ص(113).

حيث أن هذه الأزمة لا تقتصر على رداءة الخدمة العمومية المقدمة -على مستوى الأداء- بل تتعداه الى المرجعية القانونية من خلال الفشل في تطبيق النصوص القانونية رغم كثرتها ، والأهم من هذا مأزق الاتصال بين الهيئات العموميةوالمواطن وعليه يمكن رصد أهم النقائص التي تعتري الخدمة العمومية فيمايلي :

- رداءة الخدمات المقدمة التي تبقى دون المستوى المطلوب ودون مستوى طموحات وتوقعات المواطنين وهو ما يوسع الهوة بين الدولة والمواطن لا سيما مع استفحال ظاهرة البيروقراطية .

- افتقار الابتكار والتطور الناتج عن السياسات المخططة والمدروسة للتغيير في عمليات وإجراءات انتاج وتقديم الخدمة العمومية للمواطن .

-التميز في أداء الخدمة : وهي أحد الأسباب التي ساهمت في تعميق الفجوة بين المواطن والادارة وفقدانه للثقة في الجهاز البيروقراطي هي التمييز في تطبيق نفس الاجراءات بين المواطنين ،فمن جهة يستفيد مواطن من خدمة معينة بكل سهولة وبدون تعقيد نجد أن مواطن أخر تفرض عليه مجموعة من التعقيدات للحصول على نفس الخدمة، وهذا عائد الى تفشي ظاهرة الوساطة والمحسوبية والرشوة، حتى وصل الأمر الى ترسخ قناعات لدى عامة المواطنين بأن الحصول على الخدمة يحتم المرور على أحد الطرق المذكورة 1.

- البطء في أداء الخدمة بسبب طول وتعقيد الإجراءات والعمليات البيروقراطية اللازمة لإنتاج وتقديم الخدمة .

---

[1]- عمار بوحوش :**الاتجاهات الحديثة في علم الادارة** ،ط2،دار البصائر ، الجزائر ، 2008،ص(214).

- ضعف أنظمة المراقبة والمتابعة.

- عدم تفعيل النصوص القانونية.

- ضخامة المنظومة التشريعية وتعدد اللوائح وتعارضها أحيانا فيما بينها والتسرع أحيانا في إصدارها وهذا ما يبرز من خلال كثرة التعديلات على النصوص القانونية وعدم تنفيذ العديد من القواعد التشريعية بسبب عدم صدور النصوص التنظيمية التي تطبعها .

-التضخم التنظيمي والهيكلي:

وهو ما يظهر على عدة مستويات، فعلى المستوى المركزي من خلال إحداث وزارات متعددة ومديرات وكتابات دولة و وزارات منتدبة، كما يظهر هذا المشكل من خلال التوسع في عمليات التوظيف دون أن ينعكس ذلك في مستوى تحسن الخدمة العمومية ،حيث نلمس وجود عدد من الموظفين أكثر من حاجات الهيئات العمومية في إطار سياسة البطالة المقنعة المنتهجة من طرف العديد من دول العالم الثالث لشراء السلم الاجتماعي، من خلال توظيف الأفراد ومنحهم رواتب منتظمة دون مراعاة الفعالية أو النجاعة المالية .

مأزق الاتصال بين الادارة والمواطن :

يعبر عن العلاقة بين الادارة والمواطن بأنها علاقة سياسية وقانونية واجتماعية وإدارة مركبة ، يتمتع الفرد بمركز قانوني وسياسي واجتماعي أمام الهيئات العمومية، باعتباره طرفا في معادلة العقد الاجتماعي، متمتعا بحقوق وحريات مقابل واجبات التزامات وبالتالي فإن هذه العلاقة متبادلة وتتضمن التزامات الهيئات العامة تجاه المواطن وواجبات وحقوق تجاه هذه الادارة 1، أما من منظور اتصالي التي يمثل فيها المواطن والإدارة طرفا العملية الاتصالية ، حيث تمثل الإدارة كطرف في وضعية اتصالية تجمعها بطرف مستفيد من خدماتها وهو المواطن في علاقة تفاعلية من أجل تبادل المعاني وقضاء الحاجات .

غير أن هذه العلاقة تعتريها العديد من الاختلالات والحواجز، تأزمت هذه العلاقة أكثر فأكثر مع مرور الوقت حالت بين-المواطن -وبين انتفاعه من خدماتها بالشكل الذي يخلق ارتياحا من مستوى الخدمة المقدمة .

حيث يمثل الاتصال في المؤسسات العموميةعصب الحياة ، والعمود الفقري الذي تستند اليه لتقديم خدماتها للمواطنين ، خاصة وأن المنظمات العامة هي في جوهرهاوتوجهاتها مؤسسات تعمل من أجل الصالح العام ، وليس لفئة أو جهة معينة على حساب جهات أخرى، وبالتالي فان أساس بقائها يعتمد على قدرتها على الاتصال والتواصل مع الشرائح والقطاعات العريضة من الناس الذين يجدون في خدمات هذه المؤسسات ملاذا أمناوعونا أكيدا بعيدا عن حالات الاستنزاف والهدر التي تنتج عن سلوك بعض منظمات الأعمال2.

أصبح الاتصال يمثل من أبرز الانتقادات التي أصبحت تواجه للهيئات الحكومية ، بسبب ضعف حلقات الاتصال لديها وانغلاق نظمها بينها وبين الجمهور المستهدف سواء أكانوا أفراد أو منظمات ، حيث أدركت في هذا الإطار الهيئات العمومية أن تكون في واد ، وأن يكون جمهورها في واد أخر .

---

[1]- نزيهة عمران : **الادارة العمومية والمواطن أي علاقة : تشخيص لاختلالات وسبل الاصلاح على ضوء التجربة الجزائرية** ، مجلة المفكر ،العدد 12، ص (477).

[2]- بشير العلاق :**الاتصال في المنظمات العامة بين النظرية والتطبيق**،دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع ،عمان، 2009،ص(15).

وعليه فقد أجمعت كل الدراسات النظرية على الأهمية المتزايدة للاتصال على مستوى الأجهزة الإدارية الجزائرية خاصة على مستوى المؤسسات العمومية التي يذهب الخبراء إلى أن بقاءها وحتى ضمان شرعيتها مرهون بقدرتها على فتح قنوات الاتصال والتواصل مع شرائح المجتمع ، وهو ما يستلزم وجود نظام اتصال فعال بينها وبين المواطنين، بناءا على هذه القراءة يمكن اعتبار مشاكل الخدمة العمومية في الجزائر هي مشاكل الاتصال بالدرجة الأولى ويمكن تحديدها فيما يلي1:

- عدم وجود سياسات اتصال مخططة وذات طابع علمي ، حيث تقتصر مجهودات الاتصال على الفرد في حين يتم إغفال الجانب المؤسساتي في استراتيجيات الاتصال سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي ، واستدلالا على هذا الواقع افتقاد أغلب الإدارات لمواقع إلكترونية رسمية أو جمودها إذا وجدت .

-افتقاد أغلب الهيئات العمومية لأجهزة وحتى لموظفين محترفين في مهنة الاتصال يتولون صناعة السياسات والبرامج ، وبناء محتويات اتصالية موجهة للجمهور الخارجي .

- انغلاق الأجهزة الإدارية على وسائل الاعلام والمحيط الاجتماعي، حيث غالبا ما تمارس أنشطة الاتصال في شكل حملات توعوية وندوات صحفية تتسم بالطابع المناسباتي، أو معلومات تسرب بطريقة غير رسمية لوسائل الاعلام.

- تبني سياسات اتصالية قائمة على الاتصال في اتجاه واحد من خلال غياب أجهزة الاستعلام .

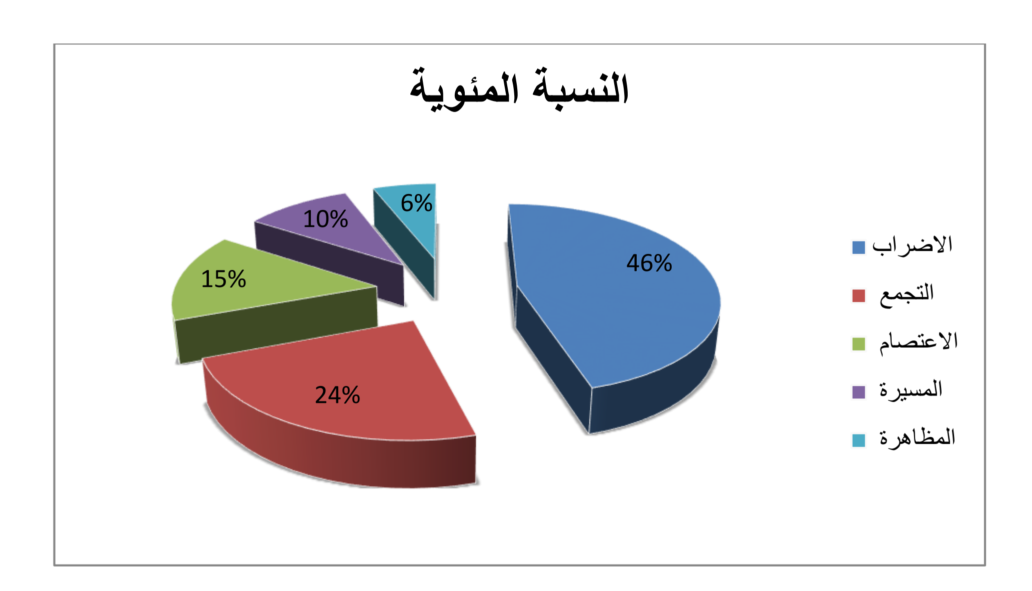
- الاحتجاج كأسلوب للتواصل مع الهيئات العمومية :

بالنظر لانسداد قنوات الاتصال الرسمية بين المواطن والدولة ممثلة في هيئاتها الإدارية العمومية على وجه الخصوص يلجأ المواطن الجزائري إلى الاحتجاجحيث أحصي خلال سنة 2003وجود 128 احتجاج حسب التغطية التي أوردتها يومية الخبر والتي صنفتها إلى خمس أشكال أساسية(وهي موضحة في الشكل الموالي) والتي مست نصف ولايات الوطن ب22 ولاية .

---

[1]- نور الدين هميسي: **صورة هيئات الادارة العمومية لدى المواطن في الجزائر –دراسة ميدانية بولاية سطيف**-رسالة دكتوراة غير منشورة –كلية علوم الاعلام والاتصال والسمعي البصري، جامعة قسنطينة (3)2016/2017،ص(178-179)

الشكل رقم :(01) يمثل نسب الاحتجاجات بمختلف أنواعها



المصدر : عبد الناصر جابي :المرجع السابق ،ص(20).

بناءاعلى هذه الأرقام والمعطيات والتي توحي بأن ثقافة الاحتجاج تمثل سمة مميزة للمواطن الجزائري في تواصله مع الهيئات العمومية، حيث تركز تكرارية الاحتجاجات والتي تبين حالة التذمر العميقة التي يعيشها المجتمع الجزائري وقواه الشعبية العاجزة حتى الآن التعبير على مشكلاتها من تردي مستوى الخدمات العمومية خارج إطار العنف والتخريبفي ظل تغييب قنوات الاتصال.

ومن المؤشرات الدالة على ضعف حلقة الاتصال بين المواطن والإدارة بأن الصحف مثلا أصبحت ممتلئة بالرسائل المفتوحة الموجهة لكبار المسؤولين على سبيل رفع التظلمات والاحتجاجات، وهو ما يمكن قراءته كمؤشر قوي على عدم ايجاد الطريق الرسمي للتعبير عن شكواه هذا من جهة ،ومن جهة أخرى عدم ثقته في شرعية الإدارة من جهة ثانية 1.

[1] -Essaid Taïb :**La réforme de l'administration en Algérie** ,Annuaire de l'Afrique du Nord 35,1996,p .(355)

إذن تحولت هذه الفضاءات المفتوحة للمواطن والتي هي في الغالب فضاءات اشهارية يشتريها ليعبر فيها عن احتجاجه على مرأى من الرأي العام عبر وسائل الاعلام قد أصبحت بديلا لفضاءات أخرى كان من المفترض أن يجدها على مستوى الادارة المحلية[1] ،حيث تتضمن أغلب هذه الرسائل شكاوي من التعسف الاداري والظلم والفساد وتدني مستو ى الخدمة العمومية .

بل يمكن الذهاب أبعد من ذلك عندما يتعلق الأمر الحق في الاعلام والحصول على المعلومة كقاعدة غير محترمة في الكثير من الإدارات ، ويرجع ذلك الى شعار تكرر في كل مستويات السلم الإداري وهو« السر المهني» باعتباره وتر يتم اللعب عليه في الكثير من الأحيان لتبرير عدم تقديم المعلومة للمواطن، وهذا عائد الى عدم تقديم التشريعات القائمة له أي تفسير واضح ومقبول من الناحية القانونية، حتى في حالة الحصول على المعلومة ، فإن القنوات التي تضمن وصول هذه المعلومة هي في الغالب غير رسمية ، ومعظم المعلومات التي تأتي من الإدارة توصف بأنها غير مفهومة وغير مقنعة من قبل غالبية المواطنين، كما أن الحصول على هذه المعلومات يكون بعد محاولات عديدة. 2

-ضعف مستويات الشفافية، وخير دليل على ذلك ندرة المعلومات والبيانات الإحصائية حول نوعية ادارة الحكم حول الأمور التنموية بصفة عامة ،وحول مستويات أداء الخدمة العمومية بشكل خاص ، فمعظم الهيئات العمومية لا تضمن حق مواطنيها بالاطلاع على البيانات الحكومية ،بل أن هناك بعض الدول تتعمد حجب هذا الحق .

[1]- نور الدين هميسي: **المرجع السابق** ،ص(179).

[2]- نور الدين هميسي :**المرجع السابق**،ص (180).

2-2- مساعي الإصلاح المقترحة لتحسين الخدمة العمومية في الجزائر:

في ظل هذه المعطيات والمؤشرات التي توحي بالوضعية الكارثية التي أصبحت تنخر جسد المنظومة الإدارية الجزائرية ،وفي وجود بعض الإكراهات –الحتميات- على المستوى الدولي الذي يمكن تشخيصها في الدور الجديد للدولة الذي يجب أن يقتصر حسب المفهوم السائد على المساعدة بدل التدخل المباشر في عملية الإنتاجوعلى التقنين بدل مباشرة التسيير بمعنى ضرورة تغيير الرؤية للدولة الضابطة المالكة والمنجزة .

باشرت الحكومة الجزائرية مساعي التحسين وفتح ورشات إصلاحية، مع العلم أن هذهالمساعي لم تكن وليدة اليوم، بل منذ الاستقلال كانت موضوعا لعدة معالجات حكومية متعددة، تم التطرق على إثرها في العديد من المناسبات وأنشأت في سبيل ذلك العديد من الأليات والهياكل، كانت البداية باستحداث وزارة الاصلاح الاداري والوظيفة العمومية في عام 1964 ، ثم بعد ذلك اللجنة الوطنية للإصلاح الإداري ، ثم المحافظة الوطنية للإبداع والاصلاح الإداريين.

ولم يقتصر الأمر على هذه الأليات ، بل كانت هناك عدة جوانب كان الهدف من وراءها تجديد المرفق العمومي في جانبه الخدماتي .

غير أن التحولات الحاصلة بعد سنة 1989 وتداعياتها السياسية ، أصبحت فيها الخدمة العمومية أحوج أكثر من أي وقت مضى للتحسين خاصة في علاقات الهيئات بالمواطنين –المرتفقين- في ظل تزايد حاجياته وكذا ضرورة توفيرها بكل فعالية ونوعية أحسن، وبحثا عن المردودية التي أصبحت من أهداف ونتائج وتحولات في محاولات للتقليل من العجز الذي تعرفه المرفق العامة مع ضمان خدمة عمومية في المستوى المطلوب التي تواكب الانفتاحوالإيدلوجيا الجديدة في وقت أصبحت كل المرافق مدعوة لتحقيق مردودية مالية حتى وإن كانت تمس مجالات حساسة.1

[1]- نادية ظريفي : **المرفق العام والتحولات الجديدة** ، مذكرة ماجستير منشورة ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2007-2008، ص(06).

إذن ،على الرغم من هذا المسار الطويل في مجال تحسين المرفق العام والخدمة العمومية، إلا أنه لم يعكس حجم التقاليد العريقة في محاولات إصلاح المرفق العام، وهو ما فر ض إعادة النظر للخدمة العمومية من أجل إعادتها الى السكة الصحيحة التي يفترض أن يكون عليها.

تحول تحسين الخدمة العمومية إذن من المفاهيم الرائدة والمتداولة ، حيث شكل مسعى للسلطات العمومية في الجزائر لتحقيقه باعتباره مطلب شعبي ، شدد عليه القائد الاداري الأول في البلاد للاطلاع بكل حزم خدمة لراحة المواطنين و قد انعكس على الحركة التشريعية والتنظيمية لتجسيد هذا المسعى (أحكام تشريعية أو نصوص قانونية) خاصة خلال فترة 2007الى غاية 2016التي مثلت فيها فترة انتعشت فيها مساعي الاصلاح، وعليه سنحاول رصد هذه المساعي عبر ثلاث مستويات أساسية (المستوى الهيكلي، التشريعي، الاتصالي).

أ-المستوى الهيكلي:

لجنة إصلاح هياكل الدولة :

أنشئت هذه اللجنة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 372/2000 المؤرخ في 2000/11/22 ،تتمثل مهامها في دراسة مهام وهياكل وسير الادارات المركزية للدولة وأليات التنسيق والتشاور والتنظيم والمراقبة كما أنها كلفت بدراسة الأوجه المتعلقة بتنظيم الجماعات الإقليمية ومهامها وسيرها والادارة المحلية والخدمات المركزية للدولة وطبيعة مهام والقوانين الأساسية لمجمل المؤسسات العمومية والأجهزة المسيرة للخدمة العمومية ،وعلاقتها بالإدارات المركزية والخدمات اللامركزية، حيث أعدت هذه اللجنة المنصبة من طرف رئيس الجمهورية- أعدت تقريرا شاملا عن الإصلاحات التي يفترض القيام بها وسلمته لرئيس الجمهورية ، حيث يبقى مرجعا للإصلاحات التي تتم في مختلف القطاعات الهياكل .

استحداث وزارة لدى الوزير الأول مكلفة بتحسين الخدمة العمومية :

بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 13-312 المؤرخ في 11 سبتمبر 2013. حيث مثل استحداث دائرة وزارية مكلفة بتحسين الخدمة العمومية ووضعها لدى الوزير الأول لهو دليل على رغبة الدولة في تكريس إصلاح حقيقي للخدمة العمومية التي يتعين السمو بها إلى مستوى أنسب يسمح للاستجابة لتطلعات المواطنين ،يتمثل الهدف الأول من تأسيس هذه الوزارة في إنجاز سياسة الحكومة في هذا المجال على أكمل وجه،مع مراعاة القواعد اللازمة من ناحية القانون والشفافية،والعمل على إقامة إدارة تنموية عادلة وشفافة،مهنية،فعالة تصغي للمواطنين وتخدمهم،إدارة قادرة على تقديم خدمات سريعة وجيدة إلى المواطنين وللإدارات العمومية .

إذن فاستحداث دائرة وزارية بهذا الحجم الهيكلي الذي لم يسبق في تاريخ الجزائر أن عرفته، يعكس بعمق نية السلطات العمومية في التوجه نحو عصرنة الخدمة العمومية ، بحيث يضع الدولة في الخط الأول للإجابة على انشغالات المواطنين والحكومة الجزائرية التي تريد الدخول في هذا المسار التحديثي لتكريس إصلاح حقيقي للخدمة العمومية من خلال إعادة علاقة الثقة مع المواطن أساسها التقدير والثقة والقبول والأهم هو الرغبة في استمرار هذه العلاقة من جانبه*1.

المرصد الوطني لتحسين الخدمة العمومية :

في إطار الإصلاحات الهيكلة لتحسين الخدمة العمومية الرامية إلى تفعيل أداء المرفق العمومي،حيث كان بمثابة إطار استشار ا للتحليل والتقييم والاقتراح في مجال تنظيم وسير الخدمة العمومية،الذي كان من المفترض أن يضم كافة الفواعل والشركاء لا سيما الإدارات ومستعملي الخدمة العمومية والمجتمع المدني والخبراء والكفاءات التي تتوفر على الخبرة في مجال الخدمة العمومية.

غير أن التعديل الحكومي في 07ماي 2014 عصف بهذه الآلية نتيجة إلغاء الوزارة لدى الوزير الأول بإصلاح الخدمة العمومية .ليتم إسنادها تحت وصاية وزير الداخلية والجماعات المحلية والتي تعهد الى وزير الداخلية مكلف بإجراء دراسات وتقديم مقترحات لتدارك النقائص ونبذ البيروقراطية وانعدام الفعالية والسلوكيات السلبية وفي إطار هذا الهدف يكلف ب:

تقييم أعمال تنفيذ السياسة الوطنية والإشراف عليها في ميدان ترقية المرفق العام والإدارة وتطويرها.

اقتراح القواعد والتدابير الرامية إلى تحسين وتنظيم المرفق العام وسيره.

اقتراح التدابير الرامية إلى ترقية حقوق مستعملي المرافق العامة .

[1]-* تم الغاء الوزارة التي تعنى بالخدمة العمومية بعد أقل من 7 أشهر ، بعد أول تعديل حكومي (حسب المرسوم الرئاسي رقم 14-154 المؤرخ في 15 / 05/ 2014) المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية، العدد 26. فهل هذا يعني أن الخدمة العمومية قد بلغت ذروتها ، أم أن عملية تحسين الخدمة العمومية تحتاج لتحسين تتجند له كافة القطاعات والوزارات حسب ما جاء في بيان مجلس الوزراء المنعقد يوم 07 ماي 2014.

إعداد الدراسات والآراء والإحصائيات والمعلومات التي من شأنها ترقية الأعمال الموجهة لتحسين نوعية خدمات المرفق العام.

اقتراح أعمال تنسيق وربط عبر الشبكات بين الدوائر الوزارية والإدارية والهيئات العمومية من أجل ترقية الابتكار والنجاعة في مجال خدمات المرفق العام .

دفع وتشجيع مشاركة مستعملي المرفق العام والمجتمع المدني في تحسينات المرفق العمومي .

المساهمة في تبسيط الإجراءات الإدارية وتخفيفها .

اقتراح كل تدبير من شأنه المساهمة في قيام الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية بتنفيذ برنامجها الخاص عصرنة المرفق العام .

اقتراح تحفيزات لتطوير الإدارة الإلكترونية وتعميمها .

وضع أنظمة وإجراءات فعالة للاتصال قصد ضمان إعلام المواطنين حول خدمات المرفق العام وتحسين حصول المستعملين على المعلومة وجمع أرائهم واقتراحاتهم والرد على شكاويهم .

ب- على المستوى التشريعي: والذي تجسد عبر العديد من القوانين والنصوص التنظيمية:

القانون11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 (المتعلق بالبلدية):

أدرج القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 في المادتين 11و 12 مشاركة المواطنين في تسيير البلدية حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من أجل تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية والتسيير الجواري. وقد أولت الحكومة الجزائرية اهتماما خاصا لتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن أيضا من خلال:

برنامج الحكومة لسنة 2007:

تضمن هذا البرنامج الدعوة إلى تعزيز دولة القانون من خلال حماية المواطن وإرساء علاقة ثقة حقيقية بين الإدارة والمواطن عن طريق تهذيب الحياة العمومية وتبسيط الإجراءات والتدابير الإدارية .

برنامج عمل الحكومة لسنة 2014:

تضمن هذا البرنامج ضرورة ترقية الخدمة العمومية ،الأمر الذي سيسمح باستعادة الثقة وتعزيزها بين المواطن والإدارة ،وأن التدابير التي سيتم اتخاذها ستفضي الى ما يجعل عمل السلطات العمومية متطابق مع متطلبات دولة القانون من أجل القضاء على كل أشكال التعسف والإجراءات التي تعد مصدرا للفساد وتغذي الشعور بالإقصاء والإجحاف والتهميش .

التعليمة رقم 298 بتاريخ 2013/09/22:

حيث تضمنت هذه التعليمة الخطوط العريضة لإصلاح الخدمة العمومية والتي تهدف إلى الاستجابة إلى تطلعات المواطنين وانشغالاتهم و القضاء على النقاط السوداء التي تعتبر مصدرا لارتياب المواطن إزاء الدولة من خلال ما ورد في نص التعليمة :

الاستجابة لتطلعات المواطنين وانشغالاتهم .

القضاء على النقاط السوداء التي تطبع تقديم الخدمة العمومية .

القيام بكل الأعمال الرامية إلى تحسين الخدمة العمومية

مرونة الإجراءات وتخفيف الملفات الإدارية

معالجة الملفات والعرائض

حسن الاستقبال والإصغاء للمواطنين

القضاء على السلوكات البيروقراطية .

التعليمة رقم 321 المؤرخة في 20أكتوبر 2013:

جاءت هذه التعليمة لتوضح كيفيات تجسيد أهداف الإصلاح والشروط التي يجب أن تتوفر لتحقيقها من خلال :

ضرورة بعث ثقافة جديدة داخل مرافق الدولة وفروعها الإدارية والاقتصادية

المبادئ التي تقوم عليها ساسة الإصلاح هي : المساواة أمام القانون ،الحياد ،الاستمرارية ، الشفافية الفعالية.

ضرورة أخلقة العمل العمومي .

وضع المواطن أو المر تفق في صميم مسار التحسين .

شددت التعليمة على ضرورة شعور المر تفق من خلال الأعمال الملموسة التي يتم القيام بها أن هناك إرادة من الحكومة في تجديد الخدمة العمومية وتغيير أنماط تنظيمها وسيرها بشكل نوعي ، ومن جملة التدابير التي أكدت عليها هذه التعليمة في هذا الإطار في ثلاث جوانب :

تحسين استقبال المواطنين .

تخفيف الإجراءات الإدارية

التكفل الفعلي بشكاوي المواطنين .

المنشور رقم 2102 بتاريخ 2012/11/14:

الصادر عن وزارة الداخلية المعنون« بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية » حيث تطرق إلى أهم الاختلالات التي تعاني منها العلاقة بين الإدارة والمواطن من خلال سرد نتائج التقييمات والمعاينات التي قامت بها مصالح وزارة الداخلية ، تم وضع التدابير التي يجب القيام بها لإعادة تأهيل المرفق العمومي على المستوى المحلي تحسين ظروف استقبال المواطنين والتكفل بانشغالاتهم ومحاربة كل مظاهر البيروقراطية والمحسوبية .

على مستوى علاقة المواطن بالإدارة :

المرسوم رقم (88-131): والصادر في 4 يوليو 11988حيث وجد تحسين الخدمة العمومية مرجعيته القانونية باعتباره خطوة إيجابية ساهمت في رسم معالم العلاقة التي تربط الإدارة بالمواطن بالشكل يضمن متانتها وتحسينها بالشكل المتوقع له من المواطن .

كما اعتبر هذا المرسوم بمثابة خريطة طريق انفرد فيها عن بقية النصوص التنظيمية باهتمامه المباشر بتنظيم وتمتين العلاقة بن المواطن والإدارة اشتمل على 42 مادة موزعة على مجموعة محاور .

[1]- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 27، لسنة 1988

1- في مجال إعلام المواطنين: يتعين على الإدارة السهر على اطلاع المواطن على تلك التنظيمات والتدابير التي تسطرها خاصة منها تلك المتعلقة بتنظيمها أو بعلاقتها المباشرة بالمواطنين ،ويكون ذلك بأي وسيلة من وسائل الإعلام(8-11 من المرسوم)،

حيث ورد في المادة 08 من المرسوم " يتعين على الإدارة أن تطلع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها، وينبغي في هذا الإطار أن تستعمل وتطور أي سند مناسب للنشر والإعلام."

أما المادة التاسعة فقد ألزمت الإدارة العمومية بالنشر المنتظم للتعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تهم علاقتها بالمواطنين، وذلك في الجريدة الرسمية أو في النشرة الرسمية للإدارة المعنية، في حين أوضحت المادتان العاشرة والحادية عشر المواد غير القابلة للنشر وأسباب المنع .

2- في مجال استقبال المواطنين : ألزم المرسوم الإدارة بترتيب أمورها على النحو الذي يسمح لها باستقبال أحسن استقبال للمواطنين ، وأورد أحكاما بأماكن الاستقبال والمكلفين بالاستقبال ،وأكدت المادة الثالثة عشر على ضرورة أن تضمن هذه الأجهزة توجيها وإعلاما صحيحين للمواطن.

3- في مجال تحسين الخدمة العمومية :جعل المرسوم من تحسين نوعية الخدمة العمومية التزاما يقع على مسؤولية الإدارة، نص على الإجراءات الكفيلة بتحقيق ذلك بموجب قواعد أمرة .

4- في مجال إسهام المواطن : نص المرسوم 88-131:على وجوبية مشاركة المواطن في تحسن الخدمة العمومية عن طريق الاقتراحات والملاحظات التي يبديها وفق الإجراءات المقررة لذلك (المادة 33 من المرسوم).

بقدر قوة هذا القانون الذي مثل مرجعية قوية لتحسين الخدمة العمومية ،، إلا أنه لم يعرف النور إلى يومنا هذا، خاصة وأنه صدر في وقت عرفت انتشارا كبيرا للأمراض البيروقراطية، ضف إلى ذلك أن القانون لم يحترم من طرف الموظفين نظرا لفقدانه القوة القاهرة التي تمكنه من التجسيد على أرض الواقع هو ما أفقده الصفة الإلزامية في كثير من الأحيان نظرا لضعف الرقابة من طرف السلطات المركزية ،وعدم جود هياكل وآليات لمتابعة تطبيق النصوص التشريعية، وتقاعس الهيئات على المستوى المحلي على الامتثال للقانون كلها عوامل أحدثت شرخا عميقا بإدارته واهتزت ثقته في ظل حالة من انعدام المعلومة في الاتجاهين .

د- الجانب الاتصالي : والذي تمثل في :

- مشروع الإدارة الإلكترونية :كأحد أهم الآليات التي اعتمدتها وزارة الداخلية والجماعات المحلية لعصرنة مصالحها ودوائرها والقضاء على معوقات الأداء الفعال في أجهزتها الإدارية، وهو ما سمح بإيجاد نظام الخدمة العمومية الإلكترونية على مستوى الولايات، الدوائر والبلديات مما يتيح تقديم الخدمة العامة بشكل يوفر الوقت، الجهد واستيعاب الأعداد الهائلة من الجماهير طالبي الخدمة العمومية،وتحسين مستوى الاستجابة والفعالية وتعزيز النزاهة ،الشفافية وتقليص البيروقراطية.

- استحداث مركز النداء لوزارة الداخلية :

في إطار تسهيل عملية الإصغاء للمواطنين من خلال الاستماع إلى انشغالاتهم وشكاويهم وكذا تزويدهم بالمعلومات الصحيحة حول الخدمة العمومية من طرف قطاع الداخلية والجماعات المحلية تم استحداث مركز النداء لوزارة الداخلية والجماعات المحلية من خلال الرقم الأخضر1100 للرد على استفسارات وشكاوي وتزويدهم بالمعلومات المطلوبة .

حيث يتوفر هذا المركز على قدرة إصغاء 240 مكالمة في نفس الوقت من الساعة الثامنة ونصف صباحا إلى السابعة مساءا، في حين تم الرد أليا 24سا/24سا على المكالمات المتعلقة بطلب الحصول على معلومات وثائق تكوين الملفات الإدارية ، حيث يسهر على ضمان العملية 200 عون (08على المستوى المركزي و 192 على مستوى الولاية).

من مهامه :

الرد على طلبات المعلومات الخاصة بتكوين الملفات الإدارية كبطاقة التعريف، جواز السفر ...

التكفل بشكاوي المواطنين حيث يتم تسجيل المكالمة ويكون الرد علها من طرف الإدارة حيث يتم مراسلة الإدارة المعنية التي تكون ملزمة بالرد على شكوى المواطن وإرسال نسخة من الرد لخلية المتابعة على مستوى الولاية .

التكفل بمقترحات المواطنين لتشجيع ممارسة الديمقراطية التشاركية ومتابعة مسار المقترحات.

استنادا على مساعي الإصلاح وحجم هذه الإجراءات التي مست المرفق العام والخدمة العمومية ، وتبني مشروع الإدارة الالكترونية التي لقيت بعض النجاح ، إلا أنه لم يشفع لها أن تظهر بالشكل المتوقع له كونه في غالبيته يرتكز على الجانب اللوجستيكي*1 ، ولم يهتم بالجوهر الأساسي لهذا الإصلاح وهو المواطن باعتباره الحلقة الأهم، والطرف الأساسي في معادلة تحسين الخدمة العمومية ، و حتى عدم الاهتمام بالخدمة العمومية في حد ذاتها من خلال تكريس مبدأ (تقريب الإدارة من المواطن) عبر مراجعة قنوات وسياسات الاتصال المشوشة والمتذبذبة .

وفي نفس الإطار يعتبر الباحث عز الدين عبد النور بأن عمليات الإصلاح باءت بالفشل، ولم تنجح في إعطاء الخدمة العمومية والمرفق العام الدفع اللازم من الكفاءة والفعالية والتي يفترض أن تتميز يهما ويرجع ذلك إلى سببين2:

[1]*حتى أن الجانب اللوجستيكي قد لقي بعض المعيقات وهذا راجع إلى ضعف البنية التحتية المرتبطة بتكنولوجيا الإعلام والاتصال .

[2]- Azzedine Abdenour, **Réforme administrative et gouvernance en Algérie :Défis et option** priorités in innovating Governance and public administration in mediterranean region Napoli ,2004.PP4-5

أن من تولى عملية الإصلاح كانت السلطة السياسية، وهو الأمر الذي يفهم منه لماذا لم تكن هناك إرادة حقيقية للإصلاح لأن السياسي عرض نفسه على الإداري وجعله أداة طيعة يستخدما للإبقاء على نفوذه .

أن كل عمليات الإصلاح حاولت المساس بالجوانب الهيكلية و البنيوية وأغفلت جانبا على قدر كبير من الأهمية، وهو الجانب الاجتماعي والثقافي، حيث لم تستطيع الإدارة العمومية الجزائرية أن تغير من سلوكاتها وتصرفاتها بما ويتماشى مع أنظمة الإدارة الحديثة ويلبي طموحات المواطن الجزائري .

إصلاحات كانت تشبه الإصلاحات في بقية القطاعات الأخرى، وصفت بأنها إصلاحات شكلية لم تنجح في إعادة الخدمة العمومية إلى سياقها الحقيقي ومسلكها الأصلي بالنظر لالتفاف السلطة السياسية على هذه الإصلاحات وإفراغها من محتواها الحقيقي وهو« المصلحة العامة ».

كما أن الفكر الإصلاحي الذي يجب أن تعتمد عليه أن الإدارة العامة هو أن الإصلاح الحقيقي للخدمة العمومية لا يعني مجرد استبدال أفراد بآخرين ، أو إجراءات بغيرها ، وإنما يستدعي الأمر قبل ذلك أن يكون هناك فكر شامل لمشروع إصلاحي يراعي التطورات والمستجدات الحاصلة.

ثالثا: الاتصال العمومي ورهان تحسين الخدمة العمومية:

بناءا على هذه النقائص التي تعتري الخدمة العمومية من الجانب الاتصالي التي تفترض إعادة النظر في سياسات الاتصال على مستوى الأجهزة الإداري، يمكن اقتراح الاتصال العمومي كآلية علاجية لإشكالية العلاقة بين المرفق العام والمواطن، باعتباره مقاربة أخلاقية متكاملة المعالم من شأنها إعادة صياغة هذه العلاقة على أسس الشفافية من خلال تكريس حق المواطن في المعلومة والمشاركة في تدبير الشأن العام .

عبر هاتين المنطقتين من التحليل سنحاول التعرف على أهمية الاتصال العمومي كحقل بحثي جديد وأداة مبتكرة لتجاوز حالة الانسداد التي وصلت إليها الإدارة في علاقتها بالمواطن باعتباره الرهان الأساسي للارتقاء بمستوى الخدمة العمومية.

1- قراءة في ماهية الاتصال العمومي:

للوهلة الأولى يشير مفهوم الاتصال العموميCommunication publique لفكرة العمومية، باعتباره نمط اتصال تتبناه الهيئات العمومية وبالتالي فهو إذن مجهودات الاتصال التي ترافق إدارة الشأن العام والخدمة العمومية ضمن إطار سياسي واجتماعي، كما تشير فكرة العمومية إلى فكرة الصالح العام(المنفعة العامة) التي يشتغل عليها .

فجوهر الاتصال العمومي إذن هو المصلحة العامة (Intérêt générale)وهي نوع من التناسق والانسجام في المصالح بين الأفراد والمجتمع من جهة والدولة من جهة أخرى ، بمعنى ارتباطات هذا المفهوم في علاقته الوثيقة للفعل العمومي أي الحركة المشتركة للأفراد لتحقيق الالتفاف بين الكثير من الفاعلين من أجل تحقيق الصالح العام (le bien public)،بناءا على هذا يظهر التوجه الأخلاقي لهذا المفهوم من خلال طبيعة القضايا التي يعمل لتحقيقها ، ففكرة الصالح العام ترتبط بمجمل التفكير القائم على مبادئ المسؤولية الاجتماعية للمؤسسات العمومية .هذه الأخيرة وبعيدا وعن الشوائب السياسية التي قد تختلط بوظيفتها مطالبة بالأساس بتصريف الخدمة العمومية باعتبارها حقا للمواطن منصوصا عليه بالقانون.

يوصف الاتصال العمومي كممارسة ضمن ما يسمى بالفضاء العام (Espace publique) بمعنى أن الاتصال العمومي يرتبط بالقضايا والاهتمامات المشتركة التي يفرزها الانتماء إلى الدولة .

يصبح الاتصال العمومي بهذه الصيغة أقرب للتوعية بالحقوق والواجبات منه للدعاية التي تميز علاقة الاتصال بين الدولة ومواطنيها في المجتمعات غير الديمقراطية، وعليه فإن الاتصال العمومي يرتبط بشكل وثيق بتقديم الخدمة العمومية من المؤسسات والهيئات العمومية إلى المواطن ،فهو اتصال ذو غاية اجتماعية و تسييرية يراعي بالدرجة الأولى استفادة المواطن من حقه الناجم عن انتمائه للدولة.

فالاتصال العمومي وفقا لهذا المنظور هو أكثر من كونه اتصالا مؤسساتيا وتنظيميا، بل هو نموذج للاتصال المسؤول la communication responsable بالنسبة للهيئات العمومية، ومنفذها الأبرز للخروج من الأزمة التي تعتري المرفق والخدمة العمومية .

أصبح الاتصال كرهان أساسي إذن للجماعات المحلية الإقليمية يلجأ إلها المسؤولون لتبرير تحسين الخدمة العمومية تجاه لمواطنين وتكثيف الخطابات السياسية حول الديمقراطية الجوارية ، والتعرف بالإنجازات العمومية التي تشرف عليها الهيئات العمومية 1.

أما عن بعض المبادرات كميثاق الاتصال العمومي فيعتبر الاتصال العمومي وفقا لما جاء في المادة رقم2" أنه الاتصال الذي يسجل في إطار برامج إعلام الخدمات العامة، حيث يحترم القواعد السارية سواء الأخلاقية أو القانونية، و يجب أن يمارس خارج ممارسات الدعاية وتزوير الحقائق من خلال احترام الشفافية في الإعلام حول المعلومات المتاحة سواء بالنسبة لصانعي السياسات أو المستخدمين".

أما المادة رقم 6فهي تشير لأهمية الاتصال العمومي حيث يعتبر أداة إستراتيجية في الوساطة بين فاعلي الحكم والمؤسسات والإدارات ، نحو تأسيس وتعزيز وتقوية الروابط الاجتماعية بين مختلف المساهمين في المجال العام2.

---

[1]- جمال بوشاقور : **دور الاتصال العمومي في تدعم المشاريع التنموية** – دراسة وصفية تحليلية لنموذج القطاع السياحي بولايات الهضاب العليا ،أطروحة دكتوراه غير منشورة في علوم الإعلام والاتصال ، جامعة الجزائر،2017 -2018،ص (18)

[2]-« ANCP »(2009) **association national de communication publique** ,charte déontologique de communication publique ,marseille,clup.cap.com.

إذن وفقا لهذا الإطار فالاتصال العمومي باعتباره رابط حيوي بين الدولة والمواطنين من خلال الوقوف على حاجياتهم من المعلومات العمومية الهامة وما تم تحقيقه من الفعل العمومي (l'Action publique)

الاتصال العمومي، مبررات ودوافع التبني:

تكمن خصوصية الاتصال العمومي باعتباره نمط اتصالي تسييري بالدرجة الأولى ذو خصوصية أخلاقية يختلف عن الأنماط الاتصالية -التجاري (الإشهار)والسياسي باعتبارها أنماط اتصالية غائية -مؤدلجة- ترتبط بنحو أو أخر بمصلحة القائم الاتصال، فهي ترتبط بغايات تسويقية بحتة تتعلق بالمنظمات الهادفة إلى الربح ،أو غايات سياسية للتموقع سياسيا ،بل هو مقاربة اتصالية ترافق الهيئات الحكومية لإدارة اتصالاتها بهدف تمكين المواطنين من الحصول على الحقوق والاستفادة من انتمائهم للدولة، ومن أهم المبررات والدوافع التي ساهمت في تبلور هذا المفهوم نجد :

1- الأزمة ،والسعي إلى تأسيس لشرعية المؤسسات العمومية :

من الناحية التاريخية، ظهر الاتصال العمومي في فترة انتعشت فيها المساعي للبحث عن تصورات جديدة من شأنها أن تساعد في حل أزمات عويصة أصبحت تهدد المؤسسات العمومية، ولعل أبرز مشكلة ارتبطت بعمق وشرعية وجود المؤسسات العمومية في حد ذاتها .

2- ظهور فواعل جدد كسلطة جديدة :

ظهور فواعل جدد قد أفرز بيئة جديدة تحيط بالهيئات العمومية جعلها تتسم بالتعقيد نتيجة تنوع فاعليها والتي تفترض تراجعا مهما لتأثير الدولة والسوق على الفعل العمومي فهي تفسح المجال للمزيد من الفاعلين لصناعة القرار الجماعي والمرتبط بالمصلحة العامة ،كما أنها تقترض بالمقابل كثرة الفاعلين ومن هنا فهي تستدعي مستوى معينا من التنسيق وهنا تظهر الحاجة للاتصال العمومي الذي يلعب دورا مهما في التقريب بين هؤلاء الفاعلين ضمن أجواء أكثر رشدا وانفتاحا وشفافية تعمد فيها بالأساس إلى كسر سلطة الفضاءات الخاصة ، ويتجه بدلا من ذلك إلى دعم قوة الفضاء العام من خلال فتح قنوات الاتصال بين مختلف الفاعلين 1،باعتبارهم معنيين بالخدمة العمومية .

وفي هذا الصدد يرى غاي بيست بأن رهان الاتصال في مجال الخدمة العمومية يستدعي نمطا من التفكير يؤمن بأنه يجب الانطلاق من دراسة قبلية لحاجات الاتصال الخاصة بكل فاعل والعمل على جعل الخدمة العمومة مجرد استجابة لأمال ومطالب فاعلين متعددين على رأسهم المواطن متلقي الخدمة2 .

وعليه فإن الاتصال العمومي يتيح احتواء جميع التفاعلات للعديد من الأطراف وتوجيههم لتحقيق الأداء داخل الفضاء العام دون أن تكون الحكومة أو الدولة كطرف منفصل ،باعتبارها شريكا أكثر منه وصيا بشكل كامل، وتلعب الدولة في هذه الحالة دور الوسيط بين مختلف الفاعلين (شبكة الفاعلين)

---

[1]- نور الدين هميسي وآخرون :**الاتصال العمومي من النظرية إلى التطبيق**،دار أسامة ، الأردن ،2018 ، ص 81

[2]-Guy Bessette :**Involving the Community :A Guide to Participatory Development Communication** ,International Development Research Centre, Ottawa,2004,p(67)

والذي يفترض فيه أن تعمل على زيادة مشاركة المواطنين وإدماج المواطن والمؤسسات المدنية والقطاع الخاص في عملية تحسين الخدمة العمومية من خلال تكامل الأدوار وليس إحلال بعضهما مكان الأخر في إطار ما يسمى ب« الديمقراطية التشاركية »والتي يستمد منها الاتصال العمومي مرجعيته لتحقيق المشاركة والتشارك العضوي بين الأطراف الأساسية لتحديث الحوار العمومي .وإضفاء الشرعية(Relégitimisation) على الأنشطة العمومية وصناعة القبول ومن ثمة إعادة الاعتبار للخدمة العمومية .

- على صعيد أخر : وجود تغيرات جديدة على مستوى بيئة الإعلام من خلال بروز وسائط الإعلام الجديد، وتنوع مصادر استقاء المعلومة حاليا في ظل انتشار تكنولوجيا الإعلام والاتصال وما كرسته من ضغوطات جديدة، أضحى كل شيء مفتوحا للجميع، بالإضافة إلى الدور الفعال الذي بات يلعبه المجتمع المدني كمصدر للمعلومات، وبالتالي فإن الحجر على المعلومة والتعتم عليها الذي لطالما ميز أداء الخدمة العمومية في الحكومة بشكلها التقليدي لم يعد قادرا على الاستمرار في ظل نشوء مصادر بديلة للمعلومات، وأمام هذا الواقع ليس للحكومات سوى أن تتنازل عن هذا التفكير لمصلحة الانفتاح والشفافية وإلا بدت بمظهر ما تجاوزه الزمن 1.

[1]- نور الدين هميسي وآخرون : **المرجع السابق** ،ص (89).

3- الاتصال العمومي ورهان تحسين الخدمة العمومية:

يرفع الاتصال العمومي شعاراته الأخلاقية ليصبح ممارسة أكثر نفعا للمجتمع والمؤسسات العمومية باعتبارها بديلا مناسبا لها خاصة من خلال استناده الدائم إلى القاعدة الأخلاقية الهامة التي أصبحت مادة قانونية شائعة جدا وهي قاعدة واجب الإعلام Le Devoir d'informer والذي يصاحبه في الغالب شق أخر وهو واجب الإصغاء Le devoir d'écouter تمثل هذه القاعدة أحد أهم الأدوات التي يعتمدها الاتصال العمومي ليبرر وجوده من جهة عبر تحقيق الشفافية (La transparence) وليضفي الشرعية (La légitimité على وجود الهيئات العمومية وعلى أنشطتها التنموية وخدماتها المقدمة من جهة أخرى . يسعى الاتصال العمومي إلى إعلام المواطنين وحثهم للمشاركة في الحياة السياسية والحركة التنموية، وترقية الخدمة العمومية والتنشيط الديناميكي للإقليم بهدف تحقيق التنمية المحلية، وكذا مرافقة المشاريع واستمالة المواطنين للنقاش العام، وكذا تثمين المصلحة العامة1 .

ولأن المشاركة والشفافية يعتبران أحد أهم العوامل المجسدة للثقة بين الإدارة والمواطنين من خلال عمل اتصال دؤوب ، وإذا ما تم استخدامها باحتكار ولخدمة مطلقة لشخص أو حزب ، فيتحول إلى أداة إلى التلاعب .

فكلما كانت العملية الاتصالية العمومية مبنية على أساس الإصغاء والمشاركة والشفافية في تداول المعلومات بين المنتخبين المحليين و المواطنين، سيكون الاتصال العمومي دعامة قوة للممارسة الديمقراطية و للتسيير الحسن والفعال للشؤون العامة للمواطنين ومن ثمة تحسين الخدمة العمومية.

[1]-Dominique Mégard, **la communication publique et territoriale** ,Editions Dunod ,Paris,2012,p(12).

لا تتوقف العملية إلى حد إعلام المواطنين ، وتقديم شروحات حول رهانات الفعل العمومي ،بل يفترض أن يتم مرافقة تطبيقها بعمليات اتصالية واسعة النطاق ، أي أن لا تتوقف عند مجرد إعلام المواطن ، بل تقوم على فكرة (التوقع) ما يمكن أن تحمله هذه القرارات من شرعية ، وشكوك وجدل في وسط المواطنين لتجاوز أي انسداد أو نقص ثقة بين الطرفين.

الخاتمة:

مثل تحسين الخدمة العمومية رهانا ومسعى لدى السلطات العمومية في الجزائر على مدار السنوات الأخيرة استجابة للمطالب الشعبة المتزايدة الناتجة عن امتداد المرحلة التي عانى المواطن فها من رداءة في مستوى الخدمة التي تقدمها هيئات القطاع العمومي لفترة طويلة حتى تطبعت الادارة العمومية الجزائرية بكافة المظاهر البيروقراطية ، واستجابة للتطورات والمستجدات العالمية خاصة تلك التي ترتبط بزيادة اهتمام منظمات المجتمع الدولي بترشيد أداء الحكم في مختلف الدول، وتصنيفها على أساس استجابتها وتجسيدها لمعايير الرشادة المسطرة دوليا، وتأسيسا لما سبق فإن الاتصال العمومي يمكن أن مثل في هذا الإطار تكريسا لمبادئ الحكم الراشد وعلاجا لأزمة العلاقة بين الإدارة والمواطن ومن ثمة إعادة الاعتبار للخدمة العمومية بناءا على خلفيته الأخلاقية القائمة أساسا على إشراك كل الفاعليين العموميين وعلى رأسهم المواطن وتقديم كل المعلومات حول أداء الخدمة العمومية ،والأهم من هذا أن تكون على قدر كبير من الشفافية .

قائمة المراجع:

1- إبراهيم توهامي، يتيم ناجي: قراءة تحليلية في مضامين وأبعاد الفساد الإداري في المؤسسات العمومية الجزائرية، مداخلة مقدمة في الملتقى الوطني الأول حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، جامعة محمد خيضر بسكرة،06-07 ماي 2012.

2- برانيس عبد القادر : تسويق الخدمات والخدمات العمومية ، مكتبة الوفاء القانونية ،ط1، الاسكندرية ،2014

3- بشير العلاق : الاتصال في المنظمات العامة بين النظرية والتطبيق ،دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع ،عمان، 2009.

4-جمال بوشاقور : دور الاتصال العمومي في تدعم المشاريع التنموية – دراسة وصفية تحليلية لنموذج القطاع السياحي بولايات الهضاب العليا ،أطروحة دكتوراة غير منشورة في علوم الاعلام والاتصال ،جامعة الجزائر،2017-.2018.

5- عبد الناصر جابي: تقييم وطني لمشاركة المواطنين والمجتمع المدني في إصلاح القطاع العام في الجزائر.

6-العربي بوعمامة ،رقاد حليمة : الاتصال العمومي والإدارة الالكترونية –رهانات ترشيد الخدمة العمومية – مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية ،جامعة الوادي ، العدد 09،ديسمبر 2014،

عمار بوضياف ،الوجيز في القانون الإداري ،ط3،جسور للنشر والتوزيع ،الجزائر ،،2013

8-عمار بوحوش :الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة ،ط2،دار البصائر ، الجزائر ، 2008.

9-محمد الصغير بعلي:القانون الإداري،دار العلوم للنشر،الجزائر ،.2007

10-مريزق عدمان : التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة ،ط1،الجزائر ،جسور للنشر والتوزيع ،.2015

11- نادية ظريفي: المرفق العام والتحولات الجديدة، مذكرة ماجستير منشورة، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2007-.2008

12-نزيهة عمران : الإدارة العمومية والمواطن أي علاقة : تشخيص لاختلالات وسبل الإصلاح على ضوء التجربة الجزائرية ، مجلة المفكر ،العدد 12،

13نور الدين هميسي وآخرون :الاتصال العمومي من النظرية إلى التطبيق،دار أسامة ، الأردن ،2018.

14 نور الدين هميسي:صورة هيئات الإدارة العمومية لدى المواطن في الجزائر –دراسة ميدانية بولاية سطيف- رسالة دكتوراه غير منشورة –كلية علوم الإعلام والاتصال والسمعي البصري، جامعة قسنطينة 3) 2016/2017.)

15-يحيا عثماني :الخدمة العمومية ،أبعادها السياسية والثقافية ،رسالة ماجيستر في الانثربولوجيا ،كلية الآداب والعلوم الإنسانية والاجتماعية ،جامعة أبو بكر بلقايد ،تلمسان ،2004،

باللغة الاجنبية

16-Azzedine Abdenour, Réforme administrative et gouvernance en Algérie :Défis et option priorités in innovating Governance and public administration in mediterranean region « Napoli

17-« ANCP »(2009) association national de communication publique ,charte déontologique de communication publique ,marseille,clup.cap.com.

18-Didier Linotte, Raphael Romi : Service public et droit Administratif et Economique ,5eme, édition, Juris-Classeur, Paris,2003.

19-Dominique Mégard, la communication publique et territoriale, Editions Dunod ,paris, 2012 .

20-Essaid Taïb :La réforme de l'administration en Algérie ,Annuaire de l'Afrique du Nord 35,1996.

21-Jacques Chevallier le service public 1 er édition press universitaires .1971.

22- Guy Bessette : Involving the Community :A Guide to Participatory Development Communication ,International Development Research Centre, Ottawa,2004.

23-Gilles J .Guglielmi –Geneviève Koubi –droit du service public .édition Montchrestien Paris 2000.

24-Marianne messager :la communication publique en pratique .les organisation .France .1995.

25-Sandrine Garcerie : Service public et le droit communautaire, une nouvelle crise de la notion de service public en droit administratif Français, Sociétés contemporaines, N 32 ,1998.

الإدارة الإلكترونية كتوجه إداري معاصر لترقية الخدمة العمومية في الجزائر

سامية منزر- جامعة: محمد خيضر بسكرة



مقدمة:

من النشاطات المهمة التي تولي لها الدولة أهمية بالغة الخدمات العمومية، لما لها من دور في تحقيق الصالح العام من خلال تلبية وإشباع الحاجيات العمومية لأفراد المجتمع، فالخدمات العمومية هي مجموعة من العمليات والنشاطات التي تصب في السياسات العامة والأهداف الاجتماعية التي تسعى الدولة لتحقيقها انطلاقا من توجهاتها.

ونظرا لأهمية الخدمات في الحياة الاجتماعية، وانطلاقا من خصوصياتها، تحتكرها الدولة بصفة كلية أو جزئية، مسندة تقديمها لبعض المؤسسات والدوائر الحكومية في إطار ما يسمى المرافق العامة.

وعلى غرار الدول التي تؤمن بفكرة تحقيق الرفاهية الاجتماعية لمواطنيها، تهتم الدولة الجزائرية بقطاع الخدمات وتولي أهمية كبيرة له، وفي هذا الصدد نجدها في كل مرة تقوم بعمليات الإصلاح والتطوير تماشيا مع التحديات والتطورات التي يشهدها العالم، خاصة مع سيطرت تكنولوجيا الاتصال والمعلومات على مناحي الحياة الإنسانية والاجتماعية، وذلك بالاستثمار الفعال في التكنولوجيات الرقمية، وتبني الاستراتيجيات والنماذج الإدارية المعاصرة، لتحقيق ما يسمى بجودة الخدمة وتقديمها في أقل وقت وجهد ممكنين، واقل تكلفة.

ومن هذه الاستراتيجيات الإدارة الإلكترونية، هذه الأخيرة بفضل خصائصها ونظمها الإلكترونية، تمكنت من إحداث قفزة نوعية في الجانب الإداري والتنظيمي للمؤسسات، فقد أصبح بإمكان المتعاملين والزبائن الاستفادة من الخدمات من أي مكان وأي وقت دون الحاجة إلى التنقل أو التفاعل المباشر مع مقدمي الخدمة.

وقد تمكنت الإدارة الإلكترونية من الحد والتقليل من بعض المشاكل الإدارية والتنظيمية التي لطالما عانت منها المرافق العمومية، وأثرت على سمعتها مما أوجد نوعا من عدم الثقة بين المواطن وتلك المرافق، كما أنها ساهمت بشكل ملحوظ في التقليل من الإجراءات الإدارية وتحسين نوعية الخدمات العامة.وللإحاطة بحيثيات الموضوع ارتأينا طرح الإشكالية الآتية:

كيف تساهم الإدارة الإلكترونية في ترقية الخدمة العمومية؟

سنحاول الإجابة عن هذه الإشكالية وفق العناصر الآتية:

أولا: الإطار المفاهيمي للإدارة الإلكترونية

ثانيا: الإطار المفاهيمي للخدمة العمومية.

ثالثا: الإدارة الإلكترونية والخدمة العمومية في الجزائر

أولا: الإطار المفاهيمي للإدارة الإلكترونية

تعريف الإدارة الإلكترونية:

الإدارة الإلكترونية مفهوم حديث تزامن ظهوره مع الثورة الرقمية والتطورات التي شهدتها وسائل الاتصال والمعلومات، لذا نجد أكثر التعاريف تنطلق من تكنولوجيا الاتصال والمعلومات وتأثيرها على العمليات الإدارية، والنتائج التي ترتبت عن ذلك، ومن تعاريف الإدارة الإلكترونية نذكر:

- تعريف "علي السلمى"الذي يعرفها بأنها: منهجية جديدة تقوم على الاستيعاب الشامل والاستخدام الواعي والاستثمار الايجابي لتقنيات المعلومات والاتصالات في ممارسة الوظائف الأساسية للإدارة على مختلف المستويات التنظيمية في المنظمات المعاصرة1، ويضيف "محمد المكاوي" على هذا التعريف أنها منهجية إدارة عصر العولمة والتغيير المستمر2.

أي أن الإدارة الإلكترونية هي نمط ومنهجية إدارية للمنظمات المعاصرة،تقوم على الاستثمار في التكنولوجيا الحديثة، واستخدامها في ممارسة مختلف الوظائف الإدارية، انطلاقا من مبدأ أساسي يتمثل في الانفتاح والتكيف مع المتغيرات البيئة، ضمن بيئة إلكترونية تفاعلية.

---

[1]- هبة تقي محمد:**تطوير الإدارة المدرسية بنظام الحكومة الالكترونية**، دار العلم و الإيمان، الإسكندرية، 2008، ص 16.

[2]- محمد محمود المكاوي: **الإدارة الإلكترونية**، دار الفكر والقانون، دب، 2011، ص 83.

كما تعرف أيضا بأنها استخدام تكنولوجيا المعلومات الرقمية في انجاز المعاملات الإدارية وتقديم الخدمات المرفقية، والتواصل مع المواطنين بمزيد من الديمقراطية، ويتم ذلك عن طريق شبكة المعلومات العالمية (انترنت) وشبكة المعلومات الداخلية (الانترانت) بقصد تحقيق أهداف معينة أهمها الخدمات الإلكترونية، والتفاعل الآلي[1]، فهي إدارة بلا ورق تشمل مجموعة من الأساسيات، حيث يوجد الورق ولكن لا تستخدمه بكثافة ولكن يوجد الأرشيف الإلكتروني والبريد الإلكتروني، والأدلة والمفكرات الإلكترونية والرسائل الصوتية، ونظم تطبيقات المتابعة الآلية، إدارة بلا مكان، وتعتمد بالأساس على الهاتف المحمول، إدارة بلا زمان، فالعالم أصبح يعمل في الزمن الحقيقي 24 ساعة في اليوم[2].

فالإدارة الإلكترونية إستراتيجية إدارية لعصر المعلوماتية، تنطلق من الاستغلال الأمثل لتكنولوجيات الاتصال والمعلومات، والتبادل الإلكتروني للبيانات والمعلومات المتاحة، ما سمح بتجاوز فكرة الزمكان في تقديم الخدمات، وفقا لاحتياجات المستفيدين والمتعاملين، وبالطريقة التي تحقق الجودة بأقل تكلفة ممكنة.

والإدارة الإلكترونية في فلسفتها تختلف عن الإدارة التقليدية المرتكزة على العمل الورقي والتفاعل البشري، فهي تقوم على فكرة التعامل الإلكتروني والتفاعل الآلي غير المباشر، انطلاقا من الأسس الآتية:[3]

مفاهيم وأسس الإدارة الاستراتيجية: من حيث وضوح رؤية ورسالة المنظمة، والتعامل الإيجابي مع مناخ المحيط الداخلي والخارجي.

تحديد الأهداف الاستراتيجية لاستثمار الفرص المتاحة والتعامل مع التهديدات والمخاطر الخارجية.

تفعيل الموارد والإمكانيات وتجميد القيود والمعوقات الداخلية.

الحركة والديناميكية والفورية: بمعنى قبول التغير والتعامل مع المتغيرات الآنية، والعمل على التنبؤ بكل تغير والإعداد له.

---

[1]- ماجد راغب الحلو: **علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية**، دار الجامعة الجديدة، الأزاريطة، 2007، ص 418.

[2]- محمد القدوة: **الحكومة الإلكترونية والإدارة المعاصرة**، دار أسامة، عمان، 2010، ص 23.

[3]- محمد محمود المكاوي: المرجع السابق، ص ص 84-86.

المعرفة المستمرة والمتجددة بمتغيرات المحيط خاصة السوق، ومختلف القوى الفاعلة.

تعديل وتطوير وإعادة هندسة الهياكل التنظيمية، نظم اجراءات العمل، أسس اتخاذ القرار، توزيع الصلاحيات والمسؤوليات في ضوء القراءة الواعية للمتغيرات الخارجية.

الانفتاح على المناخ والتعامل مع معطياته بفعالية.

الايمان الراسخ بالإنسان وقدراته، وأهمية استثمار طاقاته الفكرية والذهنية.

المتتبع لفلسفة الإدارة الإلكترونية يدرك أنها ما هي إلا امتداد لنظريات الإدارة وعملية تطويرية فيها، صاحبت التغيرات التي طرأت على المجتمع والمؤسسات نتيجة الثورة الرقمية والتكنولوجية، فهي دعم لها وليست كما يراها البعض اقصاء للعنصر البشري والعملية التفاعلية الإنسانية، كما أنها نظرة تكاملية تهدف إلى تحقيق التوازن والتكامل بين العنصر البشري والتكنولوجيا الرقمية الإلكترونية من خلال الاستغلال الأمثل لتقنيات تكنولوجيا المعلومات والاتصال الحديثة، والانترنت ببروتوكولاته، إضافة لشبكة الأعمال.

وعلى مستوى الإدارات العمومية، لا تختلف فكرة الإدارة الإلكترونية في عموميتها، إلا في مجال التطبيق انطلاقا من خصوصية الإدارات باعتبارها مؤسسات اجتماعية خدماتية عمومية.

فالإدارة الإلكترونية في هذه المؤسسات ما هي إلا عملية إدارية قائمة على الاستفادة من إمكانات الإنترنت، والحاسب الآلي، وشبكات الاتصال المحلية والعالمية في تحقيق أهداف عملية للخدمة العمومية، وتفعيل عناصر منظوماتها الإدارية، كما أنها نشاط إداري تتكون من مجموعة من العمليات والوظائف الإدارية كالتخطيط والتنظيم والرقابة والتنسيق والتوجيه والقيادة، وهي وظيفة يقوم بها مجموعة من الأفراد يتفاعلون فيما بينهم، بغرض تحقيق الأهداف المحددة، من خلال استخدام التقنيات الرقمية الالكترونية.

خصائص الإدارة الإلكترونية

تتميز الإدارة الإلكترونية بمجموعة من الخصائص التي تميزها عن الإدارة التقليدية، ومن بينها:1

إدارة بلا ورق: تعتمد الإدارة الإلكترونية على البريد الإلكتروني، الأرشيف الإلكتروني، الرسائل الصوتية، الأدلة والمفكرات الإلكترونية، ونظم المتابعة الإلكترونية.

إدارة بلا مكان: تقوم الإدارة الإلكترونية على الاجتماعات والمؤتمرات الإلكترونية، استخدام الهاتف المحمول، العمل عن بعد، التعامل مع المؤسسات الافتراضية.

إدارة بلا زمان: تعمل على مدار اليوم والأسبوع والشهر والسنة، فهي لا تتقيد بحدود زمنية.

تعتمد الإدارة الإلكترونية على النظم المتطورة والمؤسسات الشبكية والذكية التي تقوم على أساس المعلومات والمعرفة.

إدارة الملفات والوثائق بدلا من الحفظ والكتابة.

استخدام البريد الصوتي والإلكتروني بدلا من الصادر والوارد.

الابتكارية والعالمية والاعتماد على المعرفة كأساس لتنفيذ الأعمال.

التركيز على الإجراءات التنفيذية والانجازات.

إضافة لهذه الخصائص تتميز الإدارة الإلكترونية أيضا ب:2

---

[1]- محمود عبد الفتاح رضوان: **الإدارة الإلكترونية وتطبيقاتها الوظيفية**، المجموعة العربية للتدريب والنشر، القاهرة، 2012، ص ص 20 – 21.

[2]- حسين بن محمد الحسن: **الإدارة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق**، المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية – نحو أداء متميز في القطاع الحكومي-، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1- 4 نوفمبر 2009، ص 21.

الرقابة المباشرة والصادقة: فالإدارة الإلكترونية تتيح إمكانية مراقبة مواقع العمل المختلفة عن طريق الرقابة الإلكترونية.

السرية والخصوصية للمعلومات المهمة: تمتلك الإدارة الإلكترونية برامج تمكنها من حجب المعلومات والبيانات المهمة، وعدم إتاحتها إلا لذوي الصلاحية الذين يملكون كلمة المرور للنفاذ لتلك المعلومات.

أهداف وأهمية الإدارة الإلكترونية:

ترتبط الإدارة الإلكترونية بالإدارة الطبيعية، التي تعتبر مصدر للمعلومات والخدمات المقدمة لزبائنها من مواطنين ومتعاملين، ورغم الاختلاف الجوهري في طبيعة التفاعل وأسلوب المعالجة وطبيعة الإجراءات، القائم على استخدام واستغلال التكنولوجية الرقمية، إلا أنها في النهاية كأي أسلوب إداري تهدف إلى تحقيق جملة من الأهداف التي ترتقى بالخدمات وتقديمها بالصورة المطلوبة المتوافقة مع احتياجات المتعاملين، ومن أهداف الإدارة الإلكترونية نذكر:1

- دعم وتبسيط الخدمات الإدارية لكل الأطراف الحكومية، الموطنين، مؤسسات الأعمال.

- استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في ربط الأطراف الثلاثة معا، وتدعيم الأنشطة والعمليات.

-تسهيل السرعة والشفافية وإمكانية المحاسبة.

- الكفاءة وفعالية عمليات وإجراءات أداء أنشطة الإدارة.

- التوجه نحو توفير تكلفة الأعمال والخدمات.

- تحقيق حاجات المجتمع وتوقعاته.

[1] - سحر قدوري: "الإدارة الإلكترونية وإمكانية تحقيق الجودة الشاملة"، **مجلة المنصور**، العدد 14، الجزء1، جامعة المنصور، بغداد، 2010، ص 161.

- تبسيط التفاعل والتعامل مع الخدمات الإلكترونية المتاحة.

- الهدف الأكبر للإدارة الإلكترونية يتمثل في مشاركة أهداف المجتمع انطلاقا من الإدارة الجيدة وتوسيع المشاركة.

فهذه الأهداف في مجملها لا تخرج عن نطاق تحقيق الحكم الراشد والعقلانية في اتخاذ القرارات، وتحقيق شفافية المعلومات، التي تسمح نظم الإدارة الإلكترونية بتبادل المتاح منها بين مختلف الأطراف التي تحتاجها، محققة بذلك التشاركية والديمقراطية الإلكترونية، كما أن الإدارة الإلكترونية تهدف إلى تجويد الخدمات الإدارية من خلال تبسيط اجراءاتها ورفع مستوى أدائها، مع ترشيد نفقاتها والعمل على تقديمها بأقل تكلفة واسرع وقت ممكن، من خلال الاستفادة من مختلف مزايا العمل الإلكتروني والأرشفة الإلكترونية.

أما على مستوى المورد البشري فهي تهدف إلى رفع كفاءة وانتاجية الموظفين من خلال الاستثمار في طاقاته، والتكوين الإلكتروني المستمر لإيجاد كوادر أكثر قدرة على التحكم في نظم الإدارة الإلكترونية وتقنياتها، إضافة إلى إزالة الفجوة بين المستويات الإدارية للتقريب بين الإدارة العليا والموظفين.

أما أهمية الإدارة الإلكترونية فيمكن تحديدها في الآتي:

- تحسين فعالية الأداء واتخاذ القرار من خلال إتاحة المعلومات في الشبكات وتسهيل الحصول عليها بأقل جهد، ساهم في تحسين فعالية الأداء وتحقيق مرونة عالية في عمل الموظف، الذي يتمكن بفضل تطبيقات الإدارة الإلكترونية من القيام بالعمل في أي وقت ومكان، متجاوزا بذلك فكرة الزمكانية.

- الاستخدام الأمثل لموارد المؤسسة، مع رفع كفاءتها الانتاجية.

- مساعدة الإدارة العليا في إدارة أعمال المؤسسة، وإدارة مواردها المالية، الإدارية، المعلوماتية، والبشرية بسهولة ويسر، ومن العمليات التي تندرج في هذه النقطة المتابعة الآلية للعاملين، وتوفير الخدمات الإلكترونية لهم، عقد الاجتماعات عن بعد (vedeo conferencing)، الوظائف الإدارية الإلكترونية التوثيق والتخزين الإلكتروني، إدارة وتنمية الموارد البشرية إلكترونيا.

- سهولة تخزين وحفظ البيات، وحمايتها من الكوارث والعوامل الطبيعية، من خلال الاحتفاظ بالنسخ الاحتياطية إلكترونيا في أماكن خارج الحدود المكانية للمؤسسة، وهذا ما يعرف بنظام التحوط من الكوارث الطبيعية(Disaster Recovery System) (DRS) .1

-إنشاء قنوات اتصال إضافية بين الزبائن ومؤسسات الأعمال ومنظمات المجتمع المختلفة من جهة والحكومة من جهة أخرى.

تبسيط الإجراءات الإدارية والتخلص من بيروقراطية الأداء.

توفير المعلومات داخل الوطن وخارجه.

تسويق المنتجات والخدمات محليا وعالميا.

اجتذاب الاستثمارات من خلال تحديد الفرص الاستثمارية القائمة.

التوسع في استخدام تكنولوجيا المعلومات لسد الفجوة الرقمية مع المجتمعات المتقدمة.2

مبررات ودوافع التحول للإدارة الإلكترونية في الإدارة العمومية

---

[1]- صدام الخمايسة: **الحكومة الإلكترونية الطريق نحو الإصلاح الإداري**، عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، الأردن، 2013، ص ص 30-31.

[2] - سحر قدوري: مرجع سابق، ص 162.

من العوامل التي ساهمت وحفزت الإدارات العمومية للتحول وتبني الإدارة الإلكترونية في عملياتها الإدارية مايلي:1

- تسارع التقدم التكنولوجي والثورة المعرفية المرتبطة بها: فقد أدى ذلك لظهور مزايا عديدة لتطبيقاتها العملية في مختلف مجالات الحيات الإنسانية، كما أن التقدم التكنولوجي وثورة المعلومات تمثل فرصة متميزة للأفراد والحكومات ومنظمات الأعمال.

-توجهات العولمة وترابط المجتمعات الإنسانية: ببروز ظاهرة العولمة ظهرت فلسفة جديدة للعلاقات الدولية، تقوم على أبعاد سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية وقانونية، فالثورة التكنولوجية تقدم أدوات معرفية وتقنية لخدمة متطلبات العولمة وتحقيق أغراضها.

- التحولات الديمقراطية وما رافقها من تغيرات وتوقعات شعبية: حيث ساهمت حركات الحرية والانفتاح والمشاركة في إحداث تغيرات جذرية في البناء المجتمعي عموما، وطبيعة الأنظمة السياسية والاجتماعية على وجه الخصوص، كما رافق ذلك نشوء رؤى جديدة للقطاع العام، وضرورة تحسين مستوى الأداء للمؤسسات والقطاعات، والارتقاء به كميا ونوعي.

- الاستجابة والتكيف مع متطلبات البيئة المحيطة، ومواكبة التطورات وعصر المعلومات.

- الإجراءات والعمليات المعقدة وأثرها على زيادة تكلفة الأعمال.

- صعوبة الوقوف على معدلات قياس الأداء، وصعوبة توفير البيانات للعاملين في المؤسسة.

- تحديات تكنولوجيا المعلومات وثورة الأعمال الإلكترونية.

---

[1] - شائع بن ساعد محمد القحطاني:**مجالات ومتطلبات ومعوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية في السجون**، رسالة ماجستير في العلوم الإدارية، جامعة نايف للعلوم الأمنية، المملكة العربية السعودية، 2006، صص 16 -17.

هذه الأسباب ساهمت بدرجة كبيرة في دفع الإدارات العمومية على اختلافها القيام بعملية التغيير والتطوير لمواكبة التحديات المفروضة والاستثمار في التكنولوجيات الحديثة، وذلك بتبني الاستراتيجيات الحديثة والمعاصرة وعلى رأسها الإدارة الإلكترونية التي يمكن بفضلها تحقيق الكثير من المزايا والفوائد لكل الأطراف المتعاملة معها، وفي هذا الصدد يدعوا المختصون في المجال الإداري بضرورة مراعاة خطوات علمية وعملية دقيقة عند تطبيق الإدارة الإلكترونية، مع توفير المتطلبات اللازمة.

متطلبات تطبيق الإدارة الإلكترونية:

إن تطبيق أي مشروع يحتاج إلى تهيئة البيئة المناسبة لطبيعة عمله كي يتمكن من تحقيق أهدافه بنجاح، والإدارة الإلكترونية شأنها شأن أي مشروع لا بد من مراعاة مجموعة من المتطلبات الداخلية والخارجية التي يمكن تحديدها في النقاط الآتية:

أ. البنية التحتية: الإدارة الإلكترونية تتطلب وجود مستوى مناسب إن لم نقل عال من البنية التحتية التي تتضمن شبكة حديثة للاتصالات والبيانات، بنية تحتية متطورة للاتصالات السلكية واللاسلكية تكون قادرة على تأمين التواصل ونقل المعلومات بين المؤسسات الإدارية نفسها من جهة وبين المؤسسات والمواطن من جهة أخرى.

ب. توافر الوسائل الإلكترونية اللازمة: للاستفادة من الخدمات التي تقدمها الإدارة الإلكترونية والتي تستطيع من خلالها التواصل معها، كأجهزة الكمبيوتر الشخصية والمحمولة، الهاتف الشبكي، وغيرها من الأجهزة التي من خلالها يمكن الاتصال بالشبكة العالمية أو الداخلية في البلد بأسعار معقولة ما يتيح لمعظم الناس الحصول عليها.

ج. توافر عدد لا بأس به من مزودي الخدمة بالأنترنت، ونشدد أن تكون الأسعار معقولة قدر الإمكان من أجل فتح المجال لأكبر عدد ممكن من المواطنين للتفاعل مع الإدارة الإلكترونية في أقل جهد وأقصى وقت وأقل تكلفة.

د. التدريب وبناء القدرات: ويشمل تدريب كافة الموظفين على طرق استعمال أجهزة الكومبيوتر وإدارة الشبكات وقواعد المعلومات والبيانات اللازمة، للعمل على إدارة وتوجيه الإدارة الإلكترونية بشكل سليم، ويفضل استخدام معاهد أو مراكز تدريب خاصة، كذلك نشر ثقافة استخدام الإدارة الإلكترونية وطرق ووسائل استخدامها.

هـ. وجود التشريعات والنصوص القانونية التي تسهل عمل الإدارة الإلكترونية، وتضفي عليها المشروعية والمصداقية وكافة النتائج القانونية المترتبة.

و. توفير الأمن الإلكتروني والسرية الإلكترونية على مستوى عال لحماية المعلومات ونصوص الأرشيف الإلكتروني من أي عبث،[1] فمسألة الأمن تعد من أهم معضلات العمل الإلكتروني، بمعنى أن المعلومات والوثائق التي يجرى حفظها، وتطبيق إجراءات المعالجة الإلكترونية عليها يجب الحفاظ على أمنها؛ فالأمن في العمل الإلكتروني عامل مهم لمختلف الأنظمة الإلكترونية ومستخدميها، هذا الأمر يقتضي توفير مجموعة من الأساليب والطرق التي من خلالها يمكن الحفاظ على أمن المعلومات وسريتها، ولتفعيل هذه الإجراءات لابد من سن مجموعة من القوانين والتشريعات التي تنظم كل الأعمال الإلكترونية، وتساير تطورات مشروع الإدارة الإلكترونية.

---

[1]- محمد محمود المكاوي: مرجع سابق، صص 115-117.

ثانيا: الإطار المفاهيمي للخدمة العمومية

الخدمة العمومية:

الخدمة: هناك اختلاف في وجهات النظر ت لتحديد مفهوم الخدمة، ومن تعاريفها نذكر:

تعريف"ناصر قاسيمي" في دليل مصطلحات علم اجتماع التنظيم والعمل، الخدمة هي: الفعل أو العمل المنجز من طرف شخص نحو شخص آخر لينتفع به1، وتعريفJulie bull الذي يرى أن الخدمة عبارة عن الأنشطة أو المنافع التي تعرض للبيع أو يرتبط تقديمها بالسلع المباعة.

أما Myran and Blanken فيعرفان الخدمة بأنها : عمل أو تسهيلات تساعد في إنجاز الأعمال و تسهيل أمور المستفيدين، في حين يعتبر Gronroos الخدمة بأنها نشاط أو أنشطة تقريبا غير ملموسة ولكن ليس من الضروري أن يكون هناك تفاعل ما بين المستهلك والعاملين في مجال الخدمة أو في نظام عملية الخدمة، ولكنها تمثل حلول تقدم للمستهلك.2

انطلاقا من هذه التعاريف يمكن القول أن الخدمة هي مجموعة من العمليات والأنشطة غير الملموسة، تهدف إلى إشباع حاجات المستهلكين وتحقيق المنفعة لهم، والتي تتحقق لهم بعد الحصول عليها، فهي سلع غير ملموسة تسهل أمور المستفيدين منها، ومن مجالاتها: المجال التعليمي، الصحي، الثقافي، المصرفي، الاجتماعي، الديني، الأمني...وغيره من المجالات التي ترتبط بكل نواحي الحياة الإنسانية.

[1] - ناصر قاسيمي: **دليل مصطلحات علم اجتماع التنظيم والعمل**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011،ص 62.

[2]- محمود جاسم الصميدعي، ردينة عثمان يوسف:**تسويق الخدمات**، دار المسيرة، عمان، 2010، صص 22- 23.

وتتفرد الخدمة بمجموعة من السمات والخصائص التي تميزها عن السلعة وهي:

1. اللاملموسية: أبرز ما يميز الخدمة عن السلعة هو أن الخدمة غير ملموسة، بمعنى أنه ليس لها وجود مادي أبعد من أنها تنتج أو تحضر ثم تستهلك أو يتم الانتفاع منها عند الحاجة إليها، ومن الناحية العملية فإن عمليتي الإنتاج والاستهلاك تحدثان في آن واحد.[1]

2. التلازمية: وتعني درجة الترابط بين الخدمة ذاتها وبين الشخص الذي يتولى تقديمها، ويترتب على ذلك في كثير من الخدمات ضرورة حضور طالب الخدمة إلى مكان تقديمها مثل الخدمات الطبية، كما يترتب عنه وجود علاقة مباشرة بين مؤسسة الخدمة والمستفيد، وضرورة مشاركة الزبون في إنتاجها.

3. عدم التماثل (التغيرية): ويقصد بها عدم القدرة في كثير من الحالات على تنميط الخدمات وخاصة تلك التي يعتمد تقديمها على الإنسان بشكل كبير وواضح، وهذا يعني أنه يصعب على مورد الخدمة أن يتعهد بأن تكون خدماته مماثلة على الدوام، فهو لا يستطيع ضمان مستوى جودة معين لها مثلما يفعل منتجو السلع، وبذلك يصعب التنبؤ بما ستكون عليه الخدمات قبل تقديمها والحصول عليها.

4. تذبذب الطلب: يتميز الطلب على بعض الخدمات بالتذبذب وعدم الاستقرار، فهو لا يتذبذب بين فصول السنة فحسب بل يتذبذب أيضا من يوم لآخر، ومن ساعة لأخرى.[2]

5. الخدمة سريعة التلاشي: منفعة العديد من الخدمات لها حياة قصيرة، ومعظم الخدمات تظهر وتختفي خلال فترة معينة يصعب على المشتري الحصول عليها في فترات أخرى فاستخدام الطاقة الكهربائية زيادة عن الحاجة تعتبر بمثابة خسارة اقتصادية لا يمكن استردادها، وذلك لتلاشي وزوال هذه الطاقة.[3]

---

[1] - حميد الطائي، بشير العلاق: **إدارة عمليات الخدمة**، دار اليازوري، عمان، 2009، ص 23.

[2]- المرجع نفسه، ص ص 25- 27.

[3]- علي توفيق الحاج أحمد، سمير حسين محمود عودة:**تسويق الخدمات**، دار الإعصار العلمي، عمان، 2009، ص44.

ب. الخدمة العمومية:

تعرف الخدمة العمومية بأنها :الخدمات التي تستهدف إشباع الحاجات العامة لأفراد المجتمع.1

كما تعرف بأنها : مجموعة متنوعة من المنتجات تقدمها الدولة للمواطنين لتسيير معاملاتهم ولتسهيل حياتهم والإجراءات التي يرغبون انجازها. 2

فالخدمة العمومية هي كل المنتجات الصادرة عن المؤسسات الحكومية ، والتي تهدف إلى اشباع الحاجات العامة للمواطنين ورغباتهم، لتحقيق المصالح العمومية في المجتمع، انطلاقا من مجموعة من المبادئ والأسس التي تميز الخدمات العامة .

أما "الدكتور ثابت عبد الرحمان إدريس" في تعريفه للخدمة العمومية ركز على محورين هما الخدمة العامة كعملية، والخدمة العامة كنظام، وفي هذا يذكر: .3

- الخدمة العامة كعملية : الخدمة التي تقدمها المؤسسات الحكومية أو العامة تمثل عمليات ذات طابع تكاملي، تنطوي على مدخلات وتشغيل ومخرجات، فبالنسبة للمدخلات هناك ثلاث أنواع يمكن أن تجرى عليها عمليات التشغيل لإنتاج الخدمة المطلوبة (مخرجات) وهي :

الأفراد: يمثل المواطن طالب الخدمة أحد أنواع المدخلات في عمليات الخدمة العمومية.

الموارد: حيث يمكن أن تصبح مختلف الموارد والأشياء هي أحد أنواع المدخلات في عمليات الخدمة المقدمة للمواطن في المؤسسات العامة.(عمليات الخدمة يتم إجراؤها على الأشياء وليس الأفراد)

---

[1]- سعيد عبد العزيز عثمان:**اقتصاديات الخدمات والمشروعات العامة دراسة نظرية تطبيقية**، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2000، ص39.

[2] - زكي خليل المساعد:**تسويق الخدمات وتطبيقاتها، دار المناهج**، عمان، 2003، ص 41.

[3]- ثابت عبد الرحمان إدريس:**المدخل الحديث في الإدارة العامة**، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص ص 407- 408.

المعلومات: تمثل أحد أنواع المدخلات، يطلق عليها عمليات تشغيل المعلومات، ويعكس هذا النوع الجانب الحديث للخدمة العامة كمحصلة للتطور في تكنولوجيا المعلومات والاتصال.

- الخدمة العامة كنظام: يمكن النظر إلى الخدمة التي تقدمها المؤسسات العامة كنظام يتكون من أجزاء مختلفة تشمل ما يلي :

نظام عمليات تشغيل أو إنتاج الخدمة: وفق هذا النظام تتم عمليات التشغيل على مدخلات لإنتاج العناصر الخاصة بالخدمة.

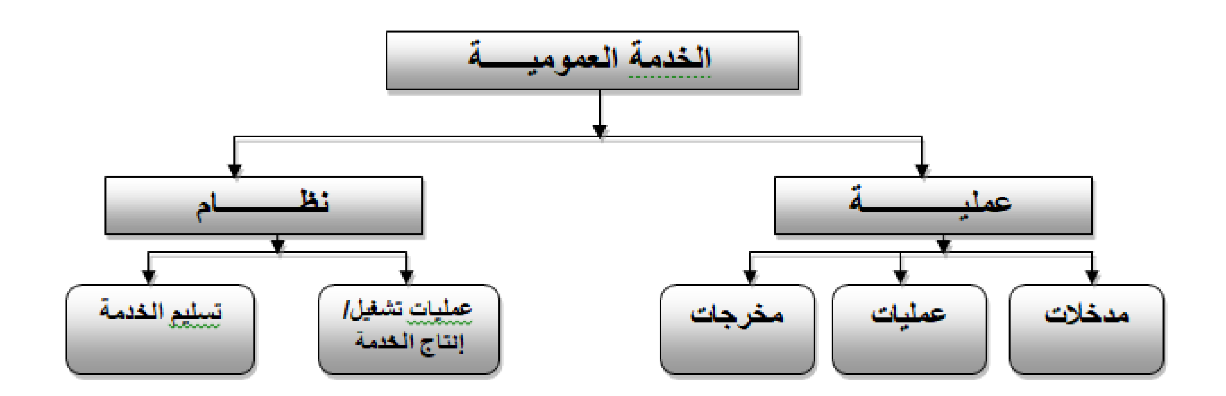
نظام تسليم الخدمة: وفق هذا النظام يتم تجميع نهائي لعناصر الخدمة، ثم التسليم النهائي للخدمة وإيصالها للمواطن طالب الخدمة.

والخدمة العمومية كنظام تتكون من شكلين هما:

خدمة عامة مرئية (منظورة لمستقبل الخدمة)، يطلق عليها المكتب الأمامي.

خدمة عامة غير مرئية (غير منظورة)، يطلق عليها جوهر الخدمة الفني، أو المكتب الأمامي.

شكل رقم (1) يوضح محوري الخدمة العمومية



المصدر: إعداد الباحثة انطلاقا من تعريف الدكتور ثابت عبد الرحمان إدريس

يتضح من خلال تعريف الدكتور ثابت عبد الرحمان إدريس أن الخدمة العمومية نظام متكامل يكون من مجموعة من العمليات ذات الطابع التكاملي المتمثلة في المدخلات (الأفراد، الموارد، المعلومات)، التي تجرى عليها عمليات تشغيلية منتجة بذلك خدمات تتفرد بتقديمها مؤسسات ذات طابع حكومي عمومي.

عموما نستطيع القول أن الخدمة العمومية هي تلك الخدمات التي تقدمها الحكومة للمواطنين بهدف تحقيق منفعة عامة لأفراد المجتمع، عن طريق المؤسسات العمومية سواء الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية،...إلخ، وتتفرد الخدمات العمومية بمجموعة من الخصائص التي تسمح لها بتحقيق الصالح العام للمجتمع.

خصائص الخدمات العمومية:

من مميزات الخدمات العمومية نذكر:

أ- المصلحة العمومية: فكرة المصلحة العمومية مرتبطة بالتطورات الاقتصادية والسياسية للمجتمع، فهي تتفاعل مع التحولات الاجتماعية وتشكل الإطار الذي يحدد مشروعية أعمال الدولة، وتصنف المصلحة العمومية إلى ثلاثة أنواع:

- المصلحة العمومية الوطنية: وتتحقق عند ممارسة النشاط المتصل بوظائف الدولة الأساسية كالأمن الداخلي والخارجي، كما أن بعض الأنشطة تحقق المصلحة الوطنية ولا تدخل في إطار وظائف الدولة الأساسية مثل الأنشطة التي تشبع الحاجات الأساسية للأفراد كخدمات البريد وتوزيع الكهرباء.

- المصلحة العمومية الإدارية: هذه المصلحة لا تتطابق مع المصلحة الوطنية إلا أن السلطات العمومية تعتبرها من المصالح العمومية بإرادتها الصريحة، وتسعى إلى تحقيقها كإنشاء أجهزة متخصصة بمكافحة البطالة.

- المصلحة العمومية المستحدثة: ترتبط هذه المصلحة بالميدان الاقتصادي والاجتماعي، وقد ظهرت هذه المصلحة مع الأزمات الاقتصادية والاجتماعية، مع عدم إفراط الدولة في ذلك حفاظا على الحرية الاقتصادية، باعتبار أن بعضها كان حكرا على القطار الخاص.

والمصلحة العمومية تتطلب الخضوع لمجموعة من المبادئ هي :

- مبدأ المساواة: ينبغي أن يحصل جميع أفراد المجتمع على الخدمة العمومية دون استثناء، وتوفيرها دون عوائق، وبصورة عادلة.

- مبدأ الاستمرارية: ضمان استمرارية الخدمة العمومية دون انقطاع، ومهما كانت الظروف.

- مبدأ التكيف: ويسمى أيضا مبدأ الملائمة، يراعي هذا المبدأ ضرورة امتثال الخدمة العمومية للتطورات الحاصلة في الحاجات الجماعية، وفي المصلحة العمومية.

- مبدأ الحيادية: أي يشتغل مقدموا الخدمة العمومية بتحقيق المصلحة العمومية فقط دون أية اعتبارات أخرى.

- مبدأ المجانية: يعني تقديم خدمات عمومية بدون مقابل، إلا أن هذا المبدأ يبقى نسبي حيث لا يمكن أن تكون كل الخدمات مجانية، لأن بعضها يقتضي تحصيل بعض الموارد لضمان استمراريتها، أو حتى في شكل مساهمات رمزية من طرف أفراد المجتمع.

ب. الاستقلالية اتجاه السوق: لتوضيح هذه الخاصية لا بد من التطرق كل من غياب منطق السوق في تقديم الخدمات العمومية، وحضور الرقابة العمومية لضبط قطاع الخدمات.

- غياب منطق السوق: في هذا الصدد ينبغي التمييز بين الخدمات ذات الطابع الإداري من جهة، وبين الخدمات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري من جهة أخرى.

فالخدمات ذات الطابع الإداري في الحقيقة ليس لها سوق لأنه ليس لها ما تبيع بالمعنى الحقيقي؛ إذ لا يوجد هناك تبادل بين مستعملي ومقدمي الخدمة العمومية، لذلك فقرار التعامل مع الخدمة العمومية ذات الطابع الإداري ليس في حال من الأحوال قرار الشراء.

- حضور المراقبة العمومية: محدودية سلطة السوق معوضه من طرف زيادة حضور السلطات العمومية في توجيهها وضبطها لقطاع الخدمات العمومية، فأي خلل في تقديم الخدمة العمومية من شأنه أن يخل بالمصلحة العمومية، لذلك يقتضي تدخل السلطات العمومية من أجل المحافظة على استمرارية وتكييف الخدمة العمومية مع الحاجات المتزايدة لأفراد المجتمع وضمان المساواة في تقديمها لهم.[1]

ج. عدم القدرة على الاستبعاد: وتعني أن المنفعة التي يستمدها كل فرد لا يمكن تجزئتها، وأن زيادة المنافع التي يحصل عليها أحد الأفراد لا تؤثر على المنافع التي يتمتع بها الآخرين.

د. عدم وجود تنافس في الاستهلاك: فالخدمات العامة لا تخضع لفكرة الاستهلاك التنافسي، باعتبار أن المنفعة التي يستمدها أحد الأفراد من استهلاك خدمة مالا يؤثر على المنافع التي يتمتع بها الآخرين، ولا يترتب عليه نقص الاستهلاك، فإذا كانت الخدمة متاحة لأحد المستهلكين فإنها سوف تكون متاحة في نفس الوقت لبقية المستهلكين بنفس القدرة دون تحمل نفقات إضافية.[2]

عموما نجد أن هذه الخصائص تتوافق وتنطبق مع خصائص الخدمة العامة المقدمة في مختلف الإدارات والمرافق العمومية الجزائرية، فهي خدمات في جوهرها تسعى لتحقيق المصلحة العامة انطلاقا من تطبيق مبدأ المساواة والعدالة والملائمة مع جميع أفراد المجتمع، بما يتوافق والحاجات العمومية الأساسية.

إضافة لإبعادها من منطق السوق إلى منطق الاستقلالية اتجاه السوق،وإخضاعها للمراقبة العامة لضمان استمراريتها وإمكانية الاستفادة منها من جميع شرائح المجتمع دون تمييز، لهذا تحتكر مؤسسات الدولة أغلب الخدمات العامة، وتوفرها بطريقة مجانية عموما أو بشكل مساهمات رمزية.

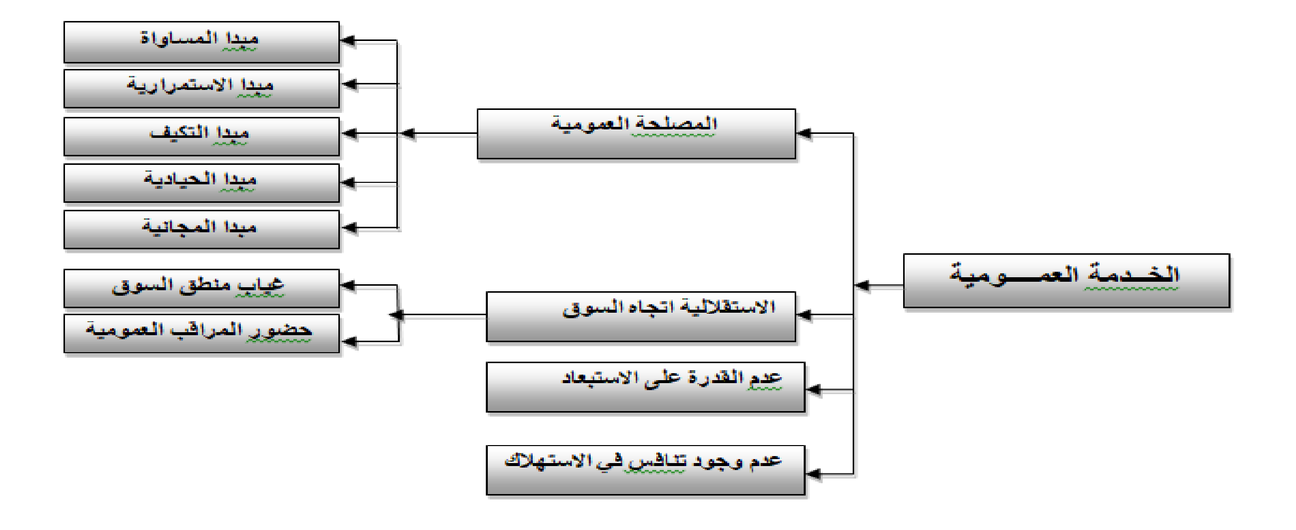
---

[1]- عماد بوقلاشي: **الإدارة الإلكترونية ودورها في تحسين أداء الإدارات العمومية**، مذكرة لنيل شهادة ماجستير علوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2010- 2011، ص ص 10-14.

[2] - سعيد عبد العزيز عثمان:**اقتصاديات الخدمات والمشروعات العامة**، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2000 ، صص 57- 58.

ويمكن توضيح خصائص الخدمات العمومية في الشكل الآتي:

شكل رقم (2): يوضح خصائص الخدمات العمومية



المصدر من إعداد الباحثة انطلاق مما تم عرضه

أسباب الاهتمام بالخدمات العمومية:

ترتبط الخدمات العمومية بالإدارة العمومية، لذلك سنركز على ذكر العوامل والأسباب التي أثرت على زيادة الاهتمام بالإدارة العمومية، وهي:

- تحول نشاط الدولة من الدولة الحارسة فقط إلى دولة الرفاهية الاجتماعية، مما جعلها تتحمل أعباء أكبر تتعلق بتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية لمجتمعها.

- تدخل الدولة في الاقتصاد وامتلاكها المشاريع بهدف الإسراع في تطوير الأوضاع الاقتصادية ورفع المستوى المعيشي للمواطن واللحاق بركب الدول المتقدمة، مما جعلها وسيلة لا غنى عنها لبلوغ أهداف المجتمع.

- تزايد تعقيد العمل والتخصص وتضخم الجهاز الإداري نتيجة توسع أعمال الدولة، التي شملت القطاعات الزراعية والصناعية والخدمية، مما جعل نطاق عمل الدولة متعاظم ويتطلب توافر مهارات وتخصصات عديدة.

- تضارب مصالح أصحاب المصالح والقوى الضاغطة، مما جعل للدولة دور حيوي يتعلق بتصميم سياسات متوازنة تكفل تجنب النزاعات بين تلك الأطراف وكذلك فئات المجتمع.

- ظهور الدولة كأكبر مشغل في المجتمعات، حتى في الدول المتقدمة.

- أصبحت أعمال الدولة تغطي سائر جوانب الحياة وتحتكر بعضها (مرافق الاتصالات والكهرباء، المياه، الأمن) إلى جانب الخدمات الاجتماعية كالتعليم، الإسكان، الخدمات الصحية، إلى جانب معالجة مسائل حرجة كمحاربة الفقر، مراقبة البيئة...إلخ.[1]

[1]- حنا نصر الله: **الإدارة العامة – المفاهيم والتطبيقات**-، دار زهران، عمان، 2012، صص16- 17.

تصنيفات الخدمات العمومية:

تختلف تصنيفات الخدمات العمومية باختلاف المعايير والأسس المرتكزة عليها، ومن هذه التصنيفات نذكر:

حسب خصائص الخدمات العامة: تقسم حسب هذا المعيار إلى نوعين هما:

أ. خدمات عامة اجتماعية: وهي تلك الخدمات التي لا تخضع لخاصية الاستبعاد مما يجعلها غير قابلة للتسعير؛ أي يتاح لجميع أفراد المجتمع بغض النظر عن المقابل، وبالتالي لا يمكن استبعادهم أو حرمانهم من الانتفاع بهذه الخدمات، مثل الحاجة للأمن والدفاع، فخضوع الخدمات من العامة الاجتماعية لخاصية عدم الاستبعاد يجعلها غير قابلة للتسعير، مما يستلزم ضرورة تدخل الدولة لإنتاجها وتقديمها لأفراد المجتمع مجانا، والبحث عن الوسائل الملائمة لتوفيرها.

ب. خدمات عامة جديرة بالإشباع: تسمى كذلك بالحاجات المستحقة، وهي تلك الحاجات التي يستطيع نظام السوق توفيرها ولكن بكميات أقل من الكميات المثلى التي تتف مع رغبات الأفراد ونظرا لارتفاع تكلفتها، فإن أصحاب الدخل المنخفض يحرمون من الاستفادة منها بالرغم من المنافع التي تصاحب تقديمها، مما يتطلب تدخل الدولة لتوفيرها بالكميات المثلى التي تتفق مع تفضيلات أفراد المجتمع، مثلا تدخل الدولة في إنشاء المدارس، السكنات، المستشفيات...،غيره من المنشئات العمومية.1

حسب مدى قابلية الخدمة العامة للتجزئة:يمكن التمييز وفق هذا المعيار بين نوعين من الخدمات هي:

أ. خدمات عامة قابلة للتجزئة: هي تلك الخدمات العامة القابلة للتجزئة والقياس، وهذا النوع من الخدمة يشبه الخدمات الخاصة، مثل الخدمة التي يقدمها الطبيب للمريض.

[1]- سعيد عبد العزيز عثمان: مرجع سابق، صص 62-66.

ب. خدمات عامة غير قابلة للتجزئة: هي خدمات لا يمكن تقسيمها إلى وحدات منفصلة، لذلك تتعذر قابليتها للبيع، ويرجع عدم قابليتها للتجزئة إلى طبيعتها حيث لا يمكن تنظيمها وتأديتها إلا لصالح المجتمع ككل مثل الدفاع والأمن.

حسب الهدف من الخدمة: تقسم الخدمة العامة حسب الهدف إلى:

أ. خدمات عامة سيادية: وتعرف بالخدمات التقليدية للدولة، وهي خدمات موجهة لتلبية الحاجات العامة في المجالات التقليدية للدولة، وتعتبر خدمات إلزامية للحفاظ على كيان الدولة وإدارتها، وتنظيم العلاقة بين أفراد المجتمع، مثل خدمات الدفاع والأمن.

ب. الخدمات العامة الاجتماعية: يقصد بها مجموعة الخدمات التي توجه لتلبية الحاجات العامة التي تؤدي إلى التنمية الاجتماعية لأفراد المجتمع؛ أي تهدف إلى تحقيق الرفاهية الاجتماعية بصورة عامة، مثل التعليم، الصحة، السكن...إلخ.

ج. الخدمات العامة الاقتصادية: وهي الخدمات التي تقوم الدولة بتقديمها من أجل تحقيق أهداف اقتصادية بصورة أساسية، وتتميز هذه الخدمات بضخامة استثماراتها وطول فترة الإعداد لها، وتحتاج إلى تخطيط مسبق، من أمثلتها: خدمة الإمداد بالماء، الطرق ، الكهرباء.

حسب نوع النشاط الممارس من طرف الدولة: وتنقسم إلى نوعين هي:

أ. خدمات عامة إدارية وتنظيمية: وهي الخدمات التي يتم تقديمها من طرف المؤسسات العمومية الإدارية والتنظيمية، ولا يمكن للمؤسسات الخاصة أن تقدمها.

ب. الخدمات العامة التجارية والصناعية: وهي الخدمات التي تقدمها المؤسسات العامة الاقتصادية ذات نشاط تجاري أو صناعي، وتتميز هذه الخدمات بتولي الدولة القيام بها أو تركها للقطاع الخاص، ولكن في حدود رقابتها وملكيتها، ومن أمثلتها: الكهرباء، الماء، الغاز.[1]

حسب مستويات اتصال المستفيد من الخدمة العمومية: وتنقسم إلى:

أ. خدمات عامة ذات اتصال عال: وهي خدمات يتطلب الحصول عليها أن يقوم المستفيد بنفسه بزيارة موقع تقديم الخدمة، وأن يشارك المعنيين بتقديم الخدمة بشكل فاعل لكي يحصل عليها.

ب. خدمات عامة ذات اتصال متوسط: هذه الخدمات لا تتطلب من المستفيد إلا درجة محدودة من المشاركة مع موردي الخدمة؛ ففي هذا النوع من الخدمات يقوم المستفيد بزيارة موقع تقديم الخدمة إلا أنه لا يبقى لحين إنجاز الخدمة، كما لا يشارك كثيرا مع موردي الخدمة أو المعنيين بتقديم الخدمة العامة، من أمثلتها: دفع الفواتير.

ج. خدمات عامة ذات اتصال منخفض: هذا النوع من الخدمات لا يتطلب مشاركة مادية أو فعلية ما بين المستفيد ومقدمي الخدمة، وبدلا عن ذلك فإن المشاركة تتم عن بعد من خلال قنوات إلكترونية، هذا النوع من الخدمات يتزايد أكثر في المجتمعات المتقدمة التي تراعي اهتماما خاصا لراحة المستفيد.[2]

هذا النوع من الخدمات ما تسعى وتهدف الدولة الجزائرية لتحقيقه من خلال العمل على عصرنة الإدارة العمومية، والاستثمار في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والشروع في تطبيق مفهوم الإدارة الإلكترونية في الكثير من المؤسسات الخدمية العمومية، لمواكبة التطورات الحاصلة في المجتمعات المتقدمة، وتحقيق الرفاهية الاجتماعية.

---

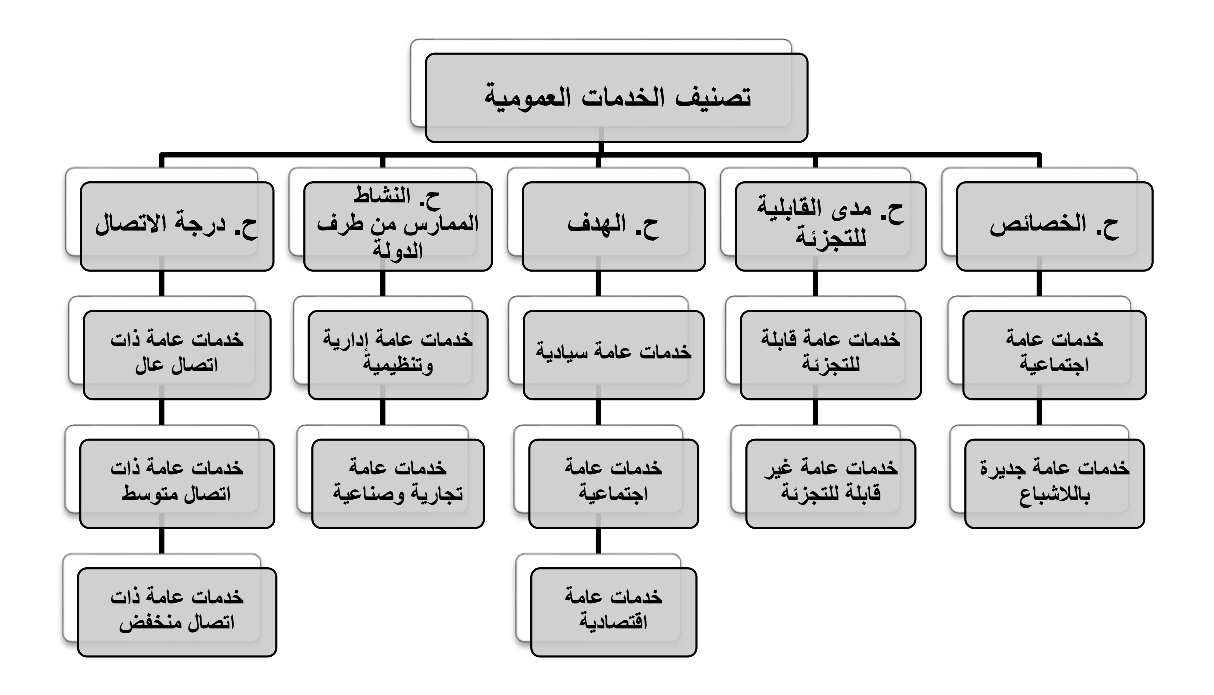
[1]- زعرور نعيمة:**أساليب مثلى لترشيد تكاليف الخدمة العامة**، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، جامعة بسكرة، 2014- 2015، ص ص 68-71.

[2]- فريد كورتل: **تسويق الخدمات**، دار كنوز المعرفة العلمية، عمان، 2009، ص ص 71- 72.

يمكن القول أنه رغم اختلاف التصنيفات والأنواع التي تندرج منها، فإن كل المؤسسات العمومية سواء الإدارية منها والتنظيمية أو التجارية والصناعية تهدف إلى العمل على توفير الخدمات العمومية في نطاق ودائرة إشرافها وصلاحياتها.، وهذا ما نجده في المؤسسات العمومية الجزائرية؛ فالخدمات ذات الطابع الإداري والتنظيمي تتكفل بتوفيره المؤسسات العمومية الخدماتية، التي تكون تحت التصرف الكامل للدولة، أما الخدمات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري فتتولى المؤسسات العمومية الاقتصادية الكبرى توفيرها، مع السماح للشركات أو المؤسسات الخاصة أو الأجنبية بالمشاركة في انجازها وتوفيرها، إلا أن الرقابة والملكية تبقى للدولة.

يمكن توضيح تصنيفات الخدمات العمومية في الشكل التالي:

شكل رقم (3): يوضح تصنيفات الخدمات العمومية



المصدر: إعداد الباحثة.

ثالثا: الإدارة الإلكترونية والخدمة العمومية في الجزائر

قبل التطرق للإدارة الإلكترونية في الخدمة العمومية في الجزائر ، نعرج عن أهم المشاكل التي عرفتها الخدمات العمومية، والاسباب التي أدت لظهور تلك المشكلات في الإدارات العمومية الجزائرية.

مشكلات الخدمة العمومية:

تعرف مؤسسات الخدمة العمومية في الدول العربية بما فيها الجزائر الكثير من المظاهر السلبية، التي أثرت على نوعية وجودة الخدمات المسؤولة عن تقديمها، ومن بينها نذكر:

البطء في اداء الخدمة العمومية بسبب تعقد الاجراءات والعمليات الازمة لإنتاج الخدمة.

انشار الكثير المشكلات الإدارية كالرشوة، الوساطة، غياب الاتصال بين الإدارة في الخدمة العمومية وبين جماهيرها، الأمر الذي نتج عنه فجوة بين ما يتم تقديمه من خدمات عمومية، وبين ما هو متوقع من الجمهور.

افتقار الابتكار والتطوير الناتج عن السياسات المخططة والمدروسة للتغيير في عمليات واجراءات إنتاج وتقديم الخدمة العامة للجمهور، إضافة لغياب البحوث والدراسات التطبيقية، وعدم الاهتمام بالاستفادة من تلك الدراسات أو من الدراسات التي توفرها المؤسسات الأكاديمية والبحثية.

ضعف نظم المتابعة والتقييم للخدمات العامة، وغياب الرقابة الفعالة على جودة الخدمات، مما أدى إلى عدم القدرة على المحافظة على المستوى الجيد في تقديمها.

نقص التأطير والاطر الحديثة وعدم الاهتمام بالجانب التكويني للوظيفة العامة.

سوء استخدام الموارد التنظيمية المتاحة في انتاج وتقديم الخدمة العامة لعدة أسباب من بينها: الإهمال، اللامبالاة، عدم الخبرة،...وغيره .

انتشار الفساد الإداري في الهياكل والعلاقات التنظيمية لوحدات الخدمة العامة، الأمر الذي انعكس سلبا على العاملين في هذه الوحدات وعلى قيم العمل، وعلى مستوى الخدمات.1

تؤثر هذه المشكلات كثيرا على نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين، ولا يمكن بفعلها تحقيق المنفعة العامة التي تهدف إلى تحقيقها في المجتمع، ويرى "المشهداني" أنه من الأسباب والمشاكل التي أدت إلى هذه النتائج السلبية في الإدارات العامة ما يلي:

- طبيعة النظام السياسي: الإدارة ليست إلا أداة لتطبيق السياسات التي يصنعها النظام السياسي، هذا الأخير في معظم الدول العربية نظام مشلول ما أدى إلى شلل الإدارة وتقسيمها على أساس حصصي، مما ساهم في انتشار المحسوبية والفوضى، وإهمال مبدأ الكفاءة في التعيين.

- عدم كفاءة الموظفين: هو عنصر متصل بالسبب السابق، حيث أن الكثير من الموظفين من غير المتخصصين يختارون على أساس طائفي أو حزبي، مما يؤدي إلى التنفيذ الاعتباطي للمعاملات، وعدم التقيد بالقوانين، وازدراء المواطنين.

- البيروقراطية الشديدة: البيروقراطية في معظم الدول العربية يتم تطبيقها بمفهومها السلبي، حيث تشهد غياب القانون في الكثير من الأحيان، واعتماد الارتجال في المعاملات لدرجة أنه نجد مثلا معاملتين لها نفس الموضوع والخصائص إلا أن تنفيذها يتم بطريقتين مختلفتين.

---

[1]- مريزق عدمان: **التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة**، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص ص 21- 22.

- انعدام المساءلة: إن أنظمة الرقابة والمساءلة في المجال الإداري عموما غير فعال بالرغم من كثرة الهيئات الرقابية والتأديبية داخل السلطة التنفيذية، حيث لم يتم التوصل حتى الآن إلى ضبط المخالفات والحد من سوء الإدارة، ما ساهم في انتشار الفساد والتسيب الإداري.

- تدني مستوى الدخل: يؤثر هذا على بعض الموظفين، حيث يدفعهم إلى قبول الرشاوي مقابل تسيير المعاملات، وتسهيلها، مما يؤدي إلى تدني مستوى الإدارة العامة.

- المركزية الإدارية الشديدة: تشكو هيكلة الإدارة العامة من مركزية شديدة وعدم الترابط الفعال بين إدارتها على المستوى المركزي والمحلي.1

وكما هو الحال في أغلب الدول النامية، فإن مؤسسات المرفق العام الجزائرية ليست بمنأى عن هذه المشكلات، التي أثرت على سمعتها وعلاقتها بجمهورها المستهدف، و انعكس سلبا على ثقة المواطنين في السياسات العامة والاجتماعية للسلطات المحلية.

وأمام هذه المعضلات، ومع التطورات التي تشهدها تكنولوجيا الاتصال والمعلومات، وسيطرتها على جوانب الحياة الاجتماعية، كان لا بد من العمل على تحسين المؤسسات العمومية، انطلاقا من الإصلاح الإداري وعصرنة الإدارة، وصولا لتطبيق الإدارة الإلكترونية، لتقريب الإدارة من المواطن من جهة، وبناء ثقة بين الحكومة والمواطن من جهة أخرى.

---

[1]- خالد أحمد المشهداني وآخرون: **مبادئ إدارة الأعمال بمنظور منهجي متقدم**، دار الأيام، عمان، 2013، ص ص 108- 109.

مشروع الإدارة الإلكترونية في الخدمة العمومية:

يعد هذا البرنامج ضمن المبادرات والمشاريع التنموية التي تبنتها الحكومة لتحقيق التنمية المستدامة وعصرنة المرافق العامة بما يتوافق وتطلعات المواطنين والأطراف التي تربطها علاقات بتلك التنظيمات، لتحقيق الحكم الراشد والشفافية ودعما لمشروع الديمقراطية التشاركية ضمن التجربة الالكترونية التي اطلقتها الجزائرية في استراتيجية الجزائر الإلكترونية 2013.

واستراتيجية الإدارة الإلكترونية في قطاع الخدمات العمومية في أساسها ترتكز على ضمان الفعالية في تقديم الخدمات للمواطنين واتاحتها للجميع، ولتحقيق ذلك سطرت الحكومة البرامج الآتية لتسهيل التنفيذ: 1

- برنامج تطوير التشريعات: يتضمن إعداد قوانين تنظم المعاملات الحكومية، وتطوير التشريعات القائمة.

- برنامج تطوير البنية المالية: يعمل البرنامج على تطوير المؤسسات ماليا لتصبح أكثر مرونة.

- برنامج التطوير الإداري والتنفيذي: يشمل تطوير أساليب العمل في الجهات المقرر استخدامها للمعاملات الإلكترونية.

- برنامج التطوير الفني: يرتكز على استخدام التكنولوجيا الرقمية في الجهات الحكومية، والاهتمام بتحسين الكفاءة التشغيلية التي تتضمن استخدام أحدث الأجهزة والمعدات وأنظمة قواعد البيانات.

- برنامج تنمية الكوادر البشرية: من خلال العمل على تطوير فكرة القيادات الحكومية بما يتلاءم مع مفهوم الحكومة الإلكترونية، وإعداد خطة مناسبة لتدريب فرق العمل التي يتم تكوينها من جميع الجهات الحكومية .

[1]- واعر وسيلة: **دور الحكومة الإلكترونية في تحسين جودة الخدمات الحكومية**، ملتقى دولي حول إدارة الجودة الشاملة بقطاع الخدمات، جامعة منتوري، قسنطينة، 10-11 ماي 2011، ص ص 14- 15.

- برنامج الإعلام والتوعية: يتم خلاله إعداد خطة تعرف المجتمع بمزايا التحول إلى المجتمع الرقمي، وكيفية الاستفادة من مشروع الحكومة الإلكترونية.

أهداف المشروع:

يهدف مشروع الحكومة الإلكترونية إلى تحقيق جودة الخدمات الحكومية المقدمة من خلال:

تقليل الضغوط على مستوى شبابيك الخدمة وتقليص آجال الانتظار.

تسهيل معاملات الأفراد وإعادة هيكلة الإجراءات نحو التبسيط.

تقليل التراكم الورقي بإحلال الوثائق الإلكترونية بديلا عن الوثائق الورقية.

استخدام تكنولوجيا الإعلام والاتصال في زيادة قدرة الحكومة الجزائرية على توفير المعلومات والخدمات بسهولة ويسر.

التقليل من التزاحم وعدد مرات التردد على الأجهزة الحكومية، وتحقيق مبدأ العدالة والشفافية الكاملة للحصول على الخدمة.

تهيئة الجهاز الحكومي للاندماج في النظام العالمي حتى يواكب مستوى أداء الحكومة مع النظم الحديثة المتبعة في أماكن أخرى (منظمة الطيران الدولية).

التشجيع على نشر التعامل مع الحاسب الآلي وسط المجتمع، ومحو الأمية المعلوماتية، وإيجاد بيئة أعمال أفضل وتنافس تجاري فيما يتعلق بالاقتصاد الرقمي الجديد.

الوصول إلى المناطق النائية بخدماتها، حتى يتمكن مواطني تلك الخدمات من قضاء وتيسير أمورهم، وعدم تحملهم عناء التنقل لإنهاء معاملاتهم الحكومية.

تحسين فعالية الدولة سواء فيما تعلق بالتكفل بانشغالات المواطنين أو وضع قيد العمل للسياسة الوطنية للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.

التنمية وبصفة متواصلة لسياسات تبسيط وتخفيف الإجراءات الإدارية، وكذا مكافحة البيروقراطية التي تشكل حاجزا للتنمية.

تحسين جودة الخدمات المقدمة للموطنين في مختلف المجالات، والمساهمة في التجسيد على أرض الواقع مبادئ العدالة الاجتماعية والمساواة، وكذا تحقيق السياسة الوطنية الجوارية عن طريق تقريب الإدارة من المواطن.

مواجهة تحديات العولمة المتسارعة. 1

3.تحديات الإدارة الإلكترونية في الإدارات العمومية الجزائرية:

مشروع الإدارة الإلكترونية في الخدمة العمومية يواجه بعض العراقيل والتحديات التي أخرت ترجمة الأهداف الاستراتيجية التي كان من المقرر أن تتحقق، كما أخرت بعض العمليات والخدمات الإلكترونية، ومن بينها نذكر:

- مشكلة الدخول للشبكة: فلا زال تعميم شبكة الانترنت يواجه تحديات ضعف البنية التحتية، فليست كل العائلات الجزائرية موصولة بشبكة الاتصالات السلكية واللاسلكية، وهذا المشكل لا يقتصر على المناطق النائية فقط بل يتعداه ليشمل المدن الكبرى التي يصعب فيها حتى الحصول على خط هاتفي، وهذا المشكل يتطلب توسيع قاعدة المستفيدين من هذه التقنية بسهولة وبالكلفة المعقولة، وذلك من تخفيف أو إلغاء الضرائب الجمركية على القيمة المضافة على العداد المعلوماتي، وكذلك إعادة النظر في التعريفة الهاتفية التي تجعل الارتباط بشبكة الانترنت صعب المنال.

[1]- واعر وسيلة: المرجع السابق، ص ص 15-16.

- كيفية استخدام الآلة: لا يزال استخدام الشبكة مقتصرا على بعض الفئات من المجتمع، فالأمية الإلكترونية تنتشر بكثرة بين فئات المجتمع.

- صعوبة المضمون: ليس كل من يستطيع الدخول للشبكة قادرا على فهم المضمون، فبما أن التعامل الورقي يعرف عدة تحديات، فالمشكلة ستكون أعقد عند الحديث عن القراءة التفاعلية والوثائق الإلكترونية.

- الإدارة الجزائرية تسعى إلى التقدم في مجال تكنولوجيا المعلومات والنهوض بالمجتمع الجزائري، لكن على ضوء المعلومات المتوفرة حتى الآن مازال الاستثمار الفعلي للإدارة في مجال تنمية استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصال محدودا للغاية، بالرغم من الحماس الكبير المعبر عنه من طرف الجميع في الارتقاء بهذا المجال، وصرف أموال طائلة في اقتناء المعدات المعلوماتية والبرمجيات.

أما على المستوى المحلي فمن تحديات الإدارة الإلكترونية: ارتباط الإدارة الإلكترونية بالقرار السياسي المركزي، إذ أن وحدات الإدارة المحلية لا تملك اتخاذ قرار تحويل أعمالها إلى أسلوب إلكتروني لأن دورها تنفيذي فقط، أما الاستراتيجيات فتوضع من خلال السلطة المركزية؛ فقصور ونقص المعلومات من الإدارة المركزية يعيق نجاح الإدارة الإلكترونية المحلية ويعرقلها.

- تركيز جهود التنمية في المناطق المحلية على إشباع الحاجات الأساسية للمواطنين واستبعاد إدخال التطور التكنولوجي ضمن أولويات المواطن المحلي الذي يعاني أغلبه من البطالة وانخفاض مستوى المعيشة ونقص الإمكانيات، مما قد لا يساعده على الاندماج في مجتمع المعلومات، حيث ينظر الكثير من المواطنين للإدارة الإلكترونية على أنها نوع من الرفاهية.

نقص أو قلة المواد المحلية وتركيز جهود التنمية في المدن الرئيسية باعتبارها واجهة الدولة، دون النزول إلى مستوى المراكز والقرى العميقة التابعة للمحليات، وهذا من شأنه الإضرار بفاعلية الإدارة الإلكترونية.

- يتطلب تطبيق الإدارة الإلكترونية المشاركة بين كل فئات المجتمع المحلي لتحقيق التكامل بين الأطراف المشاركة في تقديم الخدمة الإلكترونية، وقصور التوجه التسويقي للإدارات والمنظمات الحكومية، وعدم تركيزها على احتياجات المواطنين ورغباتهم، قد يؤدي إلى حدوث فجوة بين توجهات المخططين لبرامج الإدارة الإلكترونية وبين اتجاهات المواطنين، فضلا عن نقص الوعي السياسي في المناطق المحلية الذي يقف عائقا أما تلك المشاركة.

- عدم اقتناع القيادات الإدارية بفكر وفلسفة الإدارة الإلكترونية، وعدم قدرتهم على التخلي عن نمط الإدارة البيروقراطية المعتاد عليه، لأن حركتهم في مجال الإدارة العامة مقيدة نظرا لمسؤولياتهم عن قراراتهم أمام السلطات الوصية والرأي العام، بالإضافة إلى اعتبار بعض المسؤولين أن المعلومات أداة فعالة للسلطة، وبالتالي أي تفريط فيها بإتاحتها عن طريق التقنيات الإلكترونية، هو تفريط في أهم أدوات نفوذهم ومكانتهم داخل الهيكل الإداري الذي يشتغلون فيه.

- هاجس الأمن الإلكتروني والخوف من عدم القدرة على تأمين الحماية من المخاطر التي تهدد الأجهزة خاصة المتعلقة بالاختراق والقرصنة. 1

إلا أنه رغم كل هذه التحديات، فإن القيادات والسلطات المعنية في الحكومة الجزائرية تعمل على تجاوز وتعميم الإدارة الإلكترونية في كل الإدارات خاصة العمومية منها، وذلك بتعميم التكنولوجيا الرقمية في الإدارات المحلية كخطوة أولية لتحقيق أهدافها الاجتماعية والاقتصادية، إضافة إلى العمل على دعم ابعاد الإدارة الإلكترونية من كوادر بشرية، وأجهزة معلوماتية، والأهم العمل على زيادة تدفق الانترنت من خلال اطلاق مشروع الألياف الضوئية والسعي إلى تعميمه على كل المؤسسات والأحياء السكنية في مختلف الولايات،

---

[1]- محمـد بن أعراب:" **تجربة الإدارة الإلكترونية في الجزائر بين مقتضيات الشفافية وتجويد الخدمة وإشكالية التخلص من منطق التسيير التقليـدي**" ، **مجلـة العلوم الاجتماعية**، العدد 19، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف2، ديسمبر 2014، ص ص69-71.

والعمل على تجاوز المشاكل المتعلقة بالمورد البشري من خلال اخضاع بعض الموظفين والإطارات لدورات تكوينية وتدريبية عن كيفية استخدام نظم وتقنيات الإدارة الإلكترونية، كما تم استصدار مجموعة من المراسيم المتعلقة بالعصرنة، والعمل الإلكتروني كالمصادقة والتوقيع الإلكتروني، ومشكلة الأمن الإلكتروني.

فمشروع الإدارة الإلكترونية يبقى كغيره من المشاريع الضخمة والحديثة، في بداياته لابد من الاصطدام بمجموعة من العراقيل والتحديات، وعليه لابد من التحلي بالذكاء، والاستعانة بالخبراء لتوجيه نحو السبيل الصحيح،مع الوقوف على مختلف متطلباته الفنية والبشرية والتنظيمية والإدارية، لإمكانية المتابعة والتقييم الدقيق، الأمر الذي يمكن من خلاله تجاوز المخاطر التي قد تواجهه، وترجمة أهدافه واقعيا.

الخاتمة:

يعتبر قطاع الخدمات العمومية من القطاعات الحساسة والمهمة في الجزائر، لما يقدمه من منافع لأفراد المجتمع، لذلك تسهر الدولة الجزائرية من خلال مؤسساتها العمومية على تلبية أهم الخدمات الاجتماعية المندرجة ضمن صلاحياتها، وكذا العمل المستمر على تحديث وتطوير هذا القطاع من خلال القيام بعمليات الاصلاح والعصرنة.

فالمجتمع الجزائري اليوم كغيرة من مجتمعات العالم يؤمن بفكرة العولمة، و مبادئ المجتمع المعلوماتي، وأساسيات الاقتصاد الرقمي، في ضوء بيئة إلكترونية تفاعلية

وأما هذه المتغيرات، التي يمكن اعتبارها فرصا وتحديات للخدمة العمومية، كان لزاما على السلطات تبني استراتيجيات ونظم إدارية معاصرة، أو على الأقل تحيين استراتيجيات مخططات العمل وتحسينها انطلاقا من التطورات التي تحدث في العالم، ومن تلك الاستراتيجيات مشروع الإدارة الإلكترونية في الخدمة العمومية.

ويعتبر مشروع الإدارة الإلكترونية من المشاريع الضخمة التي كان لها دور ملحوظ في ترقية الخدمة العمومية، وتحسين أداء الإدارات العامةالتي شرعت في تطبيق العمل الإلكتروني في إجراءاتها ونشاطاتها الإدارية، فقد تمكنت بفضل نظمها وعملياتها الإلكترونية من تجاوز الكثير من المشكلات التنظيمية والإدارية التي أثرت على جودة الخدمات وأدائها، إلا أنه رغم الامتيازات التي تحققت بفضل العمل الإلكتروني في ضوء الإدارة الإلكترونية، اصطدم المشروع بالعديد من العراقيل والتحديات التي حدت نوعا من نجاعته، وأخرت تحقق بعض الأهداف الاستراتيجية المسطرة. لذلك على الجهات الوصية العمل على تشكيل لجان متابعة المشروع، والقيام بدراسات ميدانية واقعية لمختلف المشكلات التي تحد من فعالية ممارسة الإدارة الإلكترونية، والتحيين المستمر للاستراتيجيات والعمل على ترجمة مخططاتها واقعيا، مع الأخذ بعين الاعتبار التطورات التي تحدث في مجال تكنولوجيا الاتصال والمعلومات، لتحقيق الفوائد وتدارك النقائص والوقوف على مختلف المخاطر لمجابهتها.

قائمة المراجع:

ثابت عبد الرحمان إدريس: المدخل الحديث في الإدارة العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001.

حسين بن محمد الحسن: الإدارة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق، المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية – نحو أداء متميز في القطاع الحكومي-، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1- 4 نوفمبر 2009.

حميد الطائي، بشير العلاق: إدارة عمليات الخدمة، دار اليازوري، عمان، 2009.

حنا نصر الله: الإدارة العامة – المفاهيم والتطبيقات-، دار زهران، عمان، 2012.

خالد أحمد المشهداني وآخرون: مبادئ إدارة الأعمال بمنظور منهجي متقدم، دار الأيام، عمان، 2013.

زعرور نعيمة: أساليب مثلى لترشيد تكاليف الخدمة العامة، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، جامعة بسكرة، 2014- 2015.

زكي خليل المساعد: تسويق الخدمات وتطبيقاتها، دار المناهج، عمان، 2003.

سحر قدوري: "الإدارة الإلكترونية وإمكانية تحقيق الجودة الشاملة"، مجلة المنصور، العدد 14، الجزء1، جامعة المنصور، بغداد، 2010.

سعيد عبد العزيز عثمان: اقتصاديات الخدمات والمشروعات العامة دراسة نظرية تطبيقية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2000.

شائع بن ساعد محمد القحطاني: مجالات ومتطلبات ومعوقات تطبيق الإدارة الإلكترونية في السجون، رسالة ماجستير في العلوم الإدارية، جامعة نايف للعلوم الأمنية، المملكة العربية السعودية، 2006.

صدام الخمايسة: الحكومة الإلكترونية الطريق نحو الإصلاح الإداري، عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، الأردن، 2013.

علي توفيق الحاج أحمد، سمير حسين محمود عودة: تسويق الخدمات، دار الإعصار العلمي، عمان، 2009.

عماد بوقلاشي: الإدارة الإلكترونية ودورها في تحسين أداء الإدارات العمومية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير علوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2010- 2011 .

فريد كورتل: تسويق الخدمات، دار كنوز المعرفة العلمية، عمان، 2009.

ماجد راغب الحلو: علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة، الأزاريطة، 2007.

محمد القدوة: الحكومة الإلكترونية والإدارة المعاصرة، دار أسامة، عمان، 2010.

محمد بن أعراب: " تجربة الإدارة الإلكترونية في الجزائر بين مقتضيات الشفافية وتجويد الخدمة وإشكالية التخلص من منطق التسيير التقليدي"،مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 19، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف2، ديسمبر 2014.

محمد محمود المكاوي: الإدارة الإلكترونية، دار الفكر والقانون، دبلد، 2011.

محمود جاسم الصميدعي، ردينة عثمان يوسف: تسويق الخدمات، دار المسيرة، عمان، 2010.

محمود عبد الفتاح رضوان: الإدارة الإلكترونية وتطبيقاتها الوظيفية، المجموعة العربية للتدريب والنشر، القاهرة، 2012.

مريزق عدمان: التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015.

ناصر قاسيمي: دليل مصطلحات علم اجتماع التنظيم والعمل، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011.

هبة تقي محمد: تطوير الإدارة المدرسية بنظام الحكومة الالكترونية، دار العلم و الإيمان، الإسكندرية، 2008.

واعر وسيلة: دور الحكومة الإلكترونية في تحسين جودة الخدمات الحكومية، ملتقى دولي حول إدارة الجودة الشاملة بقطاع الخدمات، جامعة منتوري، قسنطينة، 10-11 ماي 2011.



الفصل الخامس :

البعد التشريعي و القانوني لترقية الخدمة العمومية في الجزائر



مظاهر الخدمة العمومية المستديمة1 في الجزائر - دراسة قانونية تحليلية بين النص والواقع-

د. نبيل قرقور - جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2



مقدمة:

يعتبر رقي الخدمة العمومية واستدامتها من أهم مظاهر الدول الحديثة والمتطورة، فلم يعد يكفي تقديم الخدمات للمواطنين في جميع الميادين: الإدارية والصحية والتعليمية والقضاء والترفيهية....الخ، مجردة مهما كان نوعها ومستواها ؟ بل أصبح يخضع لمؤشرات عالمية متعلقة بالجودة والسلامة والاستدامة، وهذا ما جعل من التطرق لموضوع الخدمة العمومية المستديمة ، كمفهوم جديد ونظرة متطورة مهما للغاية .

الجزائر على غرار باقي الدول خطت خطوات في سبيل ترقية الخدمة العمومية لتصبح مستديمة، ومن خلال هذه المقالة نحاول الإجابة عن الإشكالية التالية: إلى أي مدى تعتبر الخدمة العمومية في الجزائر مستديمة على ضوء النصوص القانونية والواقع المعيش؟

1- عبارة **الخدمة العمومية المستديمة** اجتهاد شخصي ومنهجي فقط من الباحث، فعبارة مستدامة أو مستديمة تستعمل في الدراسات المتعلق بالتنمية المستديمة ، لكن رغبة في إسقاطها على موضوع المقال.

لأجل ما سبق استعملنا المنهج الوصفي التحليلي؛ لوصف النظام القانوني للخدمة العمومية في الجزائر، وكذا تحليل النصوص القانونية ذات الصلة، مع مدى مواكبتها لمعايير ومؤشرات الاستدامة و الجودة. على ضوء الواقع المعيش. تم تقسيم الخطة كالتالي: المحور الأول :مفهوم الخدمة العمومية المستديمة، المحور الثاني: تطور التشريعات الوطنية المتعلقة بالخدمة العمومية في الجزائر، المحور الثالث: مظاهر استدامة الخدمة العمومية في الجزائر.

المحور الأول :مفهوم الخدمة العمومية المستديمة

أولا/ تعريف الخدمة العمومية وتطورها:

الخدمة أو الخدمات مفهوم يطلق بالمعنى الشكلي ويقصد به مجموع المرافق والهياكل المكلفة بتوفير الحاجات التي يستفيد منها السكان، من المواطنين داخل الدولة سواء تعلق بمرافق صحية كالمستشفيات أو أدارية كالبلديات أو علمية كالجامعات ...الخ، وقد يطلق عليها بالمفهوم الموضوعي المادي؛ الذي يعنى كل النشاطات والأعمال القانونية والتصرفات التي تستهدف تحقيق المصلحة العامة مهما كان القائم بها سواء كان القطاع العام أو القطاع الخاص . ومن التعاريف التي يمكن ذكرها:

-تعريف فليب كوتر(Philip KOTTER): " الخدمات هي أي نشاط أو منفعة يستطيع طرف ما تقديمها للآخر، وتكون غير ملموسة أي غي مادية، ولا ينتج عنها تملك أي شيء، لا يرتبط توفيرها بإنتاج مادي ".

- تعريف كرونرس Cornrows :" الخدمات هي عبارة عن أنشطة تدرك بالحواس وقابلة للتبادل، وتقدمها شركات أو مؤسسات معينة مختصة بتلك الخدمات، او باعتبارها مؤسسات خدمية"1.

1- فؤاد بن غضبان: **جغرافية الخدمات**.دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2013، ص.62.

أما الخدمة العمومية فهي مصطلح فهي تعبير جديد يطلق على نفس المعنى الذي ذكرناه سابق؛ فقط بإضافة صفة العمومية، لإعطائه صبغة استفادة جميع الناس بتلك الخدمات دون تفرقة، أو بمعنى تكفل الدولة (السلطة العامة) بتوفيرها- أي الخدمات- بما تملكه من امتيازات وأدوات قانونية وفنية ومالية،على اعتبار أن الدولة الحديثة تأخذ على عاتقها مسؤولية تقديم تلك الخدمات بموجب ما تنص عليه الدساتير والقوانين.

لقد تطور- ولا يزال- مفهوم الخدمات من الأداءات الفردية بمقابل، إلى ضرورة مجتمعية لا يمكن للفرد تحقيقها لنفسه وحده، بل لابد من تأطير لها- وهذا ما تقوم به الدولة- بحيث تكون هناك مؤسسات خدماتية تضبط الخدمات العمومية بشكل يضمن استفادة الجميع منها، خاصة إذ نلاحظ ظهور حاجات جديدة وتطور المجال العمراني، الثقافي والتكنولوجي و و... لتلك المجتمعات.

ثانيا- خصائص الخدمة العمومية:

فرض التطور الحاصل من الانتقال من توفير الخدمات للأفراد لبعضهم البعض، عبر تبادل السلع والخدمات و ظهور الحرف والصناعات، إلى إعطاء خصائص للخدمة العمومية في صورتها الحديثة وهذا ما يمكن ذكره في هاته العناصر: نوعية الخدمات، كفاية الخدمات، كفاءة الخدمات، مرونة الخدمات،الأمان في الخدمات، الانسجام في الخدمات، تنمية الخدمات1.

ومن الخصائص المهمة كذلك أن تكون هذه الخدمات قانونية(بمعنى وجود نصوص قانونية تنص على شروط وكيفيات تقديم هاته الخدمات، كما تقرر جزاءات على من يخالف أحكامها)، وقابليتها للقياس انطلاقا من مؤشرات ومعايير علمية(في مجال جودة الخدمات، والشفافية، نسبة التغطية والتكفل، الرشادة والحكامة). وكذا استدامة الخدمة(بمعنى استدامة الخدمة بحيث لا تستنزف الخدمة ولا تستهلك، حتى لا تحرم منها الأجيال القادمة سواء على مستوى الوسائل والإمكانات والموارد البشرية.).

---

[1]- فؤاد بن غضبان: **المرجع السابق**،ص.ص.63.64. محمد شفيق، **التنمية والمتغيرات الاقتصادية**. المكتب الجامعي الحديث، مصر، الإسكندرية، 1997، ص.19.

ثالثا-استدامة الخدمة العمومية (الخدمة العمومية المستدمة):

تركز الدراسات الحديثة والأبحاث -كما السياسات العامة- في الدول على عنصر استدامة الخدمة العمومية، وهو ما نستطيع تسميته بالخدمة (الخضراء)، " كما تسمى المنتجات الخضراء أو البيئية . ويمكن تعريف المنتج الأخضر على أنه: منتج مصمم وفقا لمجموعة من المعايير تهدف لحماية البيئة والتقليل من استنزاف الموارد الطبيعية مع الحفاظ على الخصائص الأساسية للأداء "1 .

وبتفحص النصوص القانونية المتعلقة بالمرافق العامة في الجزائر منذ الاستقلال،- وان كان المشرع لم ينص صراحة على مصطلح الخدمة المستدمة-، فان التنمية المستدمة المنشودة في مجال الخدمة العمومية هي أن تكون ضمن إطار الشروط المحددة لسير تلك المرافق، والتي لم تغفل ضرورة الحفاظ على النظام العام بكل عناصره : الصحة العامة والسكينة العامة والأمن العام. وسنذكر بعد قليل نماذج من هذه القوانين.

ظهر أول مرة مصطلح التنمية المستدمة في تقرير اللجنة العالمية للبيئة والتنمية2، والذي يحمل عنوان مستقبلنا المشترك Our common future باللغة الانجليزية، ونشر في عام 1987، وانتشر مفهوم التنمية المستدمة بشكل سريع في أنحاء المعمورة3، وأصبحت استخداماته متعددة -ظهر في التشريعات الداخلية للدول على غرار الجزائر- في جميع مناحي الحياة – وان كان البدايات الأولى تعلقت بالتدهور البيئي الكبير الذي مس العالم- وانتشار الفقر ومشكلات التنمية-.

---

[1]- ميلود برني، فريد مشري: **التسويق الأخضر المعيقات في الجزائر**. مجلة الاقتصاديات المالية البنكية وإدارة الأعمال، العدد الافتتاحي، المقال متاح على منصة الموقع على النت: BISKRAhttp://dspace.univ- DSPACE biskra.dz:8080/xmlui/handle/123456789/2063

[2]- انظر التقرير كاملا منشور في العدد 142 من مجلة عالم المعرفة التي يصدرها المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب في الكويت ، متوفرة على الانترنت على الرابط:https://drive.google.com/drive/folders/0B-eVUtt-Ola4OUpiRlhNNXFtaFE

[3]- عثمان محمد غنيم، ماجدة أبو زنط: **التنمية المستديمة فلسفتها وأساليب تخطيطها وأدوات قياسها**، دار صفاء للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص.ص.21.21.

إن محاولتنا إسقاط مفهوم الاستدامة على الخدمة العمومية هو لإظهار الحاجة إلى ديمومة الخدمة العمومية واستمرار الاستفادة منها للأجيال الحاضرة دون المساومة والتأثير على قدرة الأجيال اللاحقة في تلبية حاجاتهم كذلك، مع احترام – طبعا- المقدرات والمؤهلات الموجودة و عدم استنزافها. فالتنمية عملية مستمرة وتعنى بجميع مناحي الحياة والحاجات المادية والمعنوية، ولا تهتم فقط بالجانب الاقتصادي – كما كان يُعتقد ذلك – قبل ظهور مفهوم التنمية المستديمة1.

رابعا- جودة الخدمة العمومية:

إن مسألة جودة الخدمة وقياسها، خاصة الخدمة العمومية التي مازالت محل نقاش بحثي دائم في مجال تسويق الخدمات، حيث اتفقت تلك الأبحاث على:

صعوبة تقييم جودة الخدمة مقارنة بتقييم جودة المنتوج المادي،

عملية تقييم جودة الخدمة هي نتيجة للمقارنة بين توقعات العميل والأداء الفعلي للخدمة،

عملية إدراك جودة الخدمة لا تبنى على الجودة المستلمة فقط، بل إن التقييم يتضمن أيضا عملية استلام الخدمة" 2.

إن الإدارة الحكومية المعاصرة تستهدف تحقيق جودة الخدمات المقدمة للأفراد وكل من يطلبها، ويمكن ذكر ملامح تلك الجودة في:

---

[1]- التنمية المستديمة أو المستدامة كما يطلق عليها البعض، وحتى المشرع الجزائري نص على هذه التسمية وهي ترجمة للمصطلح باللغة الانجليزية: Sustainable development ، وللشارة فان مصطلح التنمية المستديمة أدق من مصطلح التنمية المستدامة، ذلك لأن المصطلح الأول جاء بصيغة اسم الفاعل فهو الذي يحدث التنمية ويوجهها، وهذا المعنى أدق وأفضل من الصيغة الثانية التي جاءت في صيغة اسم المفعول، والتي يقع عليها فعل الاستدامة ، رغم أن كلا المعنيين يؤديان الغرض وهو ديمومة التنمية، أنظر: عثمان محمد غنيم، ماجدة أبو زنط، المرجع السابق، ص.ص. 24-25.

[2]- ألفة مزيو: **الجودة المدركة للخدمة**.. مجلة الاقتصاديات المالية البنكية وإدارة الاعمال، العدد الافتتاحي، المقال متاح على منصة الموقع على النت: http://dspace.univ-biskra.dz:8080/xmlui/handle/123456789/2061

" السعي لاختصار الوقت ضمن مفهوم إداري معاصر هو التنافس بالوقت.

ترشيد وخفض التكاليف ضمن مفهوم إداري معاصر هو " الريادة في إدارة التكاليف" و " فاعلية التكاليف".

تحسين الجودة ضمن فكر إداري جديد هو فكر " إدارة الجودة الشاملة".

تحسين الأداء دون توقف ضمن مبدأ اداري معاصر هو " التحسين المستمر".

الارتقاء بالخدمة الحكومية لمستوى يضاهي المستوى الأفضل بالنظم المماثلة بالخارج ضمن توجه إداري جديد هو مفهوم المقارنة الرجعية...

استبدال أسلوب الإدارة الورقية التقليدي...... بأسلوب الإدارة الالكترونية..."1.

وهناك ملامح أخرى كثيرة في وقتنا الحاضر سمحت بتطوير الخدمات بطريقة متسارعة، مما يقلص الفجوة بين ما هو مطلوب من الإدارات من خدمات، وبين ما ينتظره طالبوا الخدمة من حكوماتهم. بل في بعض الأحيان تفاجئ الإدارات العمومية المواطنين بخدمات لم يتوقعوها.

[1]- مريزق عدمان: **التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة**. جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص.ص.27. 28.

المحور الثاني: تطور التشريعات الوطنية المتعلقة بالخدمة العمومية في الجزائر

تعرضت التشريعات الوطنية في الجزائر منذ الاستقلال لمسألة الخدمة العمومية، محاولة توفير الإطار المعيشي الملائم للمواطنين- رغم الصعوبات التقنية والواقعية آنذاك-، بإصدار القوانين الناظمة بكل ما تعلق بعلاقة المواطنين بالإدارة ، وكذا تنظيم المرافق العامة سواء كانت ذات طابع إداري أو صناعي أو تجاري، وكذا قوانين البلدية والولاية، وحتى إشراك الخواص في تقديم الخدمات عبر صيغ: المؤسسة ، والوكالة، أو الشراكة، أو تفويضات المرفق العام...الخ.

"كواقع اجتماعي ومؤسساتي يغطي المرفق العام مختلف الأنشطة والأجهزة الخاضعة للدولة والجماعات المحلية كيفما كانت درجة خضوعها، وبعدما كانت المطالب الاجتماعية مقيدة من طرف السلطة الاستعمارية تحررت وانفجرت سنة 1962 محملة الدولة كل شيء، ومعتمدة عليها في كل شيء فالدولة هي مصب الأحلام ".

وهكذا أصبح التوجه نحو تلبية تلك المطالب، والانطلاق في التنمية بتقليد الآليات القانونية للمرافق العامة[1]. مع تحديات الفراغ الذي عاشته الجزائر غداة الاستقلال، في هذا المحور نحاول التطرق للعناصر التالية:

أولا: المرفق العام والخدمة العمومية.

ثانيا: التشريعات والتنظيمات وأثرها في تطوير الخدمة العمومية.

---

[1]- محمد أمين بوسماح: ترجمة رحال بن أعمر، رحال مولاي ادريس: **المرفق العام في الجزائر**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص.7.

أولا: المرفق العمومي والخدمة العمومية.

إن الصعوبات التي رافقت وضع تعريف للمرفق العمومي والمتعلقة أساسا باعتباره نشاطا تسيره الدولة تحقيقا لمصالح الأفراد، فانه لوحظ محاولة لتعريفه في الأشغال التمهيدية لإعداد قانون البلدية والولاية لسنة 1990 حيث نص محرروه على:" يعد مرفقا عاما (بلديا أو ولائيا) كل نشاط يرمي إلى تلبية حاجيات كل أفراد المجموعة (البلدية أو الولائية) بصفة مباشرة متواصلة ودائمة وبطريقة متساوية......، وهو في نفس الوقت غاية ومجموعة من الوسائل تستعملها البلدية أو الولاية قصد تلبية حاجيات المواطنين الجماعية1.

ان علاقة مفهوم المرفق العام بمفهوم الخدمة العمومية حساسة جدا، وهذا باعتبار المدلول القانوني للمرفق العام سواء:

- استنادا للمعيار العضوي: بأنه جهاز أو مؤسسة أو هيكل أو هيئة الذي يسير الشؤون العمومية، ومن ثم يقدم خدمة عمومية.

استنادا الى المعيار المادي: بأنه نشاط تقوم به الأجهزة المشار إليها سابقا أو حتى أجهزة أخرى بهدف تحقيق المصلحة العامة (l'intérêt général).

إن المفهوم القانوني للمرفق العمومي مر بمراحل عسيرة ومخاض كبير في فرنسا حتى يعتبر كأساس للقانون الإداري ومنه اختصاص القضاء الإداري بالمنازعات التي تثور بصدده، لكن ظهور أزمة المرفق العمومي(عجزه عن تفسير بعض الخدمات العمومية التي يساهم الأفراد فيها، اتساع نشاط الإدارة إلى المجال الاقتصادي والاجتماعي2، توفير الخدمة من طرف خواص)، كل هذا ساهم في إعادة النظر في مفهوم الخدمة العمومية كنشاط ووظيفة أساسية للإدارة العمومية يمكن أن يشاركها آخرون في تحقيقه، بعيدا عن الاختصاص القضائي وبعيدا عن الوسائل المستعملة في ذلك.

1- محمد أمين بوسماح : نفس المرجع، ص58.

2- للتوسع أكثر فيما يخص المرفق العمومي انظر: ناصر لباد، **الوجيز في القانون الإداري**. مخبر الدراسات السلوكية والدراسات القانونية (LEBED)، سطيف، الجزائر، الطبعة الثانية، 2007، ص183 وما بعدها.

ثانيا- التشريعات والتنظيمات وأثرها في تطوير الخدمة العمومية في الجزائر:

إن توفير الخدمة العمومية المحلية أو الوطنية يقتضي إنشاء الجهاز الذي يتكفل بتلك الخدمة، وهذا راجع لطبيعة مبدأ الفصل بين السلطات، وحجم الاختصاصات الممنوحة للسلطة التشريعية (التشريعات) أو السلطة التنفيذية أي الحكومة (الاختصاص التنظيمي) بإنشاء تلك الأجهزة(المرافق). فإنشاؤها هو إنشاء لتلك الخدمة.

يضطلع التشريع الأساسي (الدستور)، والتشريعات العادية(القوانين) والتشريعات الفرعية (اللوائح والتنظيمات) ، كل حسب مجالها في تطوير الخدمة العمومية في الجزائر على النحو الذي سنفصله.

أ/ الدور الدستوري: لدستور البلاد الكلمة الأولى في تحديد السلطات في الدولة واختصاصاتها، وإبراز حقوق وواجبات الأفراد والمواطنين، فوفقا لما ينص عليه الدستور الجزائري (المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 : يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور ، وكذلك في المجالات الآتية:

حقوق الإنسان وواجباتهم الأساسية لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين

اما القواعد :

15- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي،

القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان،

القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي وممارسة الحق النقابي،

القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية......".

هذه المادة التي تتضمن تسعة وعشرين (29) مجالا، وما يهمنا هو المجال الخدماتي والذي تكون مسؤولة عنه السلطة التشريعية في هذا الإطار.

ولم تشذ الدساتير السابقة على هذا النهج بالنص على هذا الواجب للدولة الجزائرية بإعطاء الخدمة العمومية قيمة دستورية(خاصة ما تعلق بالمبادئ التي تحكمها: كالمساواة والاستمرارية والمجانية والحياد والعمومية) فمثلا :

في دستور 1963: جاء مقدمته أو ديباجته ما نصه: .... وتتجسد الثورة في : - سياسة اجتماعية لفائدة الجماهير لرفع مستوى حياة العمال... وتنمية الثقافة القومية وتحسين السكن والحالة الصحية...". أما المادة 16 فتنص على : " تعترف الجمهورية بحق كل فرد في حياة لائقة وفي توزيع عادل للدخل القومي ".

في دستور 1976: تنص المادة 33 منه على: الدولة مسؤولة عن ظروف حياة كل مواطن. فهي تكفل استيفاء حاجياته المادية والمعنوية وبخاصة متطلباته المتعلقة بالكرامة والأمن. كما تنص المادة 67 منه: لكل المواطنين الحق في الرعاية الصحية، وهذا الحق مضمون عن طريق توفير خدمات صحية عامة ومجانية، وبتوسيع مجال الطب الوقائي والتحسين الدائم لظروف العيش والعمل، وكذلك عن طريق ترقية التربية البدنية والرياضية ووسائل الترفيه.

في دستور 1989: تنص المادة 50 منه على: " الحق في التعليم مضمون. التعليم مجاني حسب الشروط التي يحددها القانون ......" أما المادة 51 فتنص: "الرعاية الصحية حق للمواطنين...".

في دستور 1996: تنص المادة 21 منه على: " لا يمكن أن تكون الوظائف في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة." بمفهوم المخالفة في مصلحة الخدمة العمومية. كما تنص المادتان 53 و54 على نفس ما نصت عليه المادتان 50 و 51 من دستور 1989.

والشي المهم هو أن أغلب الدساتير الجزائرية تتحدث على أنه - إذا اعتبرنا الخدمة العمومية هي حق للمواطن- فمن واجب المواطن أن يصون مصالح المجموعة الوطنية، ويجب عليه حماية الملكية العامة التي هي مصدر الخدمة العمومية، وهذا ما تكرر في كثير من المواد في باب : واجبات المواطنين (المادة 66 من دستور 1996، المادة 63 من دستور 1989، المادة 75 من دستور 1976 تنص على: " يجب على كل مواطن أن يحمي، بعمله وسلوكه، الملكية العمومية ومصالح المجموعة الوطنية، ويحترم مكتسبات الثورة الاشتراكية، ويعمل حسب مقدرته لرفع مستوى معيشة الشعب". ولعل أول دستور للجزائر سنة 1963 لم يتكلم عن واجبات المواطنين تجاه المجموعة الوطنية، لحداثة عهده بالاستقلال الذي جاء بعد تضحيات كثيرة، وتوق الجزائريين للحرية والعيش بكرامة في بلادهم.

ب - دور التشريعات العادية (القوانين العادية) :

منذ الاستقلال مارس البرلمان اختصاصاته المحددة طبقا للدستور وتم سن قوانين كثير تخص قطاعات مختلفة في الدولة، نذكر نماذج منها على سبيل المثال لا الحصر تلك التي تحكم إنشاء مرافق عامة إدارية تقليدية تابع للدولة كالولاية والبلدية وكذا المؤسسات العمومية، ورغم التذبذب حول إلى من يعود الاختصاص في إنشاء المؤسسات العمومية ، هل للقانون أم للتنظيم فان الممارسة أثبتت أن كلاهما ساهما ذلك، غير أنه ابتداء من دستور 1996 اعترف هذا الأخير للمشرع باختصاصه بإنشاء مؤسسات عمومية[1] بشكل صريح .

وهنا نذكر بعض مساهمات التشريع في ذلك:

الأمر 67-24 المتضمن القانون البلدي[2] الذي يعتبر أول قانون حدد اختصاصات إدارة محلية،ذاكرا دورها في توفير الخدمات العمومية للمواطنين حيث تضمن 287 مادة تعرضت بالتفصيل لكل مجالات تدخل البلدية.

---

[1]- M. Bousoumah, l'entreprise socialiste....... نقلا عن: ضريفي نادية، **تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة**.دار بلقيس، 2010 الجزائر، ص.79.

[2]- أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، لسنة 1967 ، العدد السادس، بتاريخ 18 يناير 1967.

الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، المصدر التاريخي لتنظيم الولائي في الجزائر[1].

القانون رقم 90-08 المتضمن قانون البلدية (الملغى) الصادر بتاريخ : 7 أفريل 1990.

القانون رقم 90-09 المتضمن قانون الولاية (الملغى) الصادر بتاريخ: 7 افريل 1990.

القانون رقم 11- 10 المتضمن قانون البلدية الساري المفعول، الصادر بتاريخ : 22 جوان 2011.

القانون رقم 12-07 المتضمن قانون الولاية الساري المفعول، الصادر بتاريخ 21 فيفري 2012.

إن المشرع الجزائري سارع الى سن أول قانون خاص بالبلدية بموجب الأمر رقم 67-24 السابق ذكره، باعتبارها -أي البلدية- هي الإدارة المحلية القاعدية التي يمكن أن تقدم الخدمة العمومية الحقيقية، وتسهم في تحقيق آمال الجماهير- بعدما كانت المؤسسات البلدية في الفترة السابقة للاستقلال كأداة لخدمة الإدارة فقط سواء كانت مدنية أو عسكرية.......وبقصد تلبية مصالح الأقلية الأوربية، ونتيجة لهذا التطبيق لم يعتبرها الشعب الجزائري كقضيته وفي خدمة مصالحه"2.

- قانون البلدية رقم 90-08 في مادته 132 ينص على :" تحدث البلدية مصالح عمومية بلدية لتوفير الاحتياجات الجماعية لمواطنيها لا سيما: - المياه الصالحة للشرب والتنظيف والمياه القذرة، - القمامات المنزلية وغيرها من الفضلات، - الأسواق المغطاة والأسواق والمكاييل العمومية......- المقابر والمصالح الجنائزية".

---

[1]- "وقد اهتم دستور 1976 بهذه الوحدة الإدارية حينما نص في المادة 36 منه على اعتبار الولاية هيئة او مجموعة إقليمية بجانب البلدية". انظر:محمد الصغير بعلي، **قانون الإدارة المحلية الجزائرية Administration locale** ،دار العلوم،عنابة، 2004، ص.116.

2- فقرة مأخوذة من بيان الأسباب للقانون البلدي لسنة 1967، القانون السابق ذكره، ص.90.

أما المادة السارية المفعول الآن هي رقم 149 من القانون11-10 حيث تتحدث عن أن: البلدية تضمن سير المصالح العمومية البلدية التي تهدف إلى تلبية حاجات مواطنيها.. وبهذه الصفة تحدث.... مصالح عمومية تقنية قصد التكفل على وجه الخصوص: - التزويد بالمياه الصالة للشرب...

- الإنارة العمومية - النفايات المنزلية..... – الحظائر ومساحات التوقف...... – الخدمات1 الجنائزية ....- الفضاءات الثقافية...... – فضاءات الرياضة - المساحات الخضراء......".

أما المادة 150 منه فتتحدث عن أن عدد وحجم المصالح(الخدمات) المنصوص عليها في المادة 149 أعلاه تكيف بحسب إمكانيات ووسائل واحتياجات كل بلدية. كما أن تسيير هذه المصالح مباشرة في شكل استغلال مباشر أو في شكل مؤسسة عمومية بلدية عن طريق الامتياز أو التفويض.

بخصوص القانون الخاص بالولاية رقم 12-07 تتضح فيه بصورة جلية الخدمة العمومية في الجزائر ؛ حيث تظهر المصالح العمومية الولائية في كيفية إدارة المرافق العمومية على مستوى إقليم الولاية. هذه الأخيرة التي تتكون من أجهزة تمثل اللامركزية المرفقية، فالولاية لها الحق في تسيير المرافق(الاستغلال المباشر)، أو إنشاء مؤسسات عمومية أخرى قصد تسيير المصالح العمومية في أي مجال تراه حسب الهدف المرجو منها وهو تقديم خدمة عمومية.

إن الولاية ممثلة للإدارة المركزية على المستوى الإقليمي تقوم بدور كبير في تنويع الخدمات وتنفيذ استراتيجية الدولة في تنفيذ البرامج التنموية في جميع المجالات، ممثلة في المصالح الخارجية للوزارات أو الدولة(المديريات التنفيذية)؛" وتشكل مظهرا من مظاهر عدم التركيز الإداري النظام الإداري الجزائري وتمارس عمليا دورا كبيرا في مجال التنمية وتمثيل الدولة في شتى القطاعات"2.

1- في القانون 90-08 ذكرت لفظة: **المصالح** : الأستاذ لباد في مرجعه السابق صفحة 212 اعتبرها **مرافق**، أما القانون رقم 11-10 فجاء بلفظة **الخدمات**، ونعتبرها أكثر دقة من سابقتها.

2- عمار بوضياف: **شرح قانون الولاية-القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012**، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص.246.

ج- الدور التنظيمي :(النصوص التنظيمية)

تعتبر النصوص التنظيمية الوسيلة المثلى والقريبة ، والآلية القانونية المستعملة بكثرة من طرف الحكومة ، من أجل تطبيق القوانين وتنفيذها، كما تنظم عمل الهياكل والأجهزة الإدارية في الدولة على مختلف المستويات؛ فالدستور الجزائري الساري المفعول ينص في المادة 99 على: " يمارس الوزير الأول..... الصلاحيات الآتية: " 1-....... 2- يسهر على تنفيذ القوانين3-........6- يسهر على حسن سير الإدارة العمومية"، وتنص المادة 143 في فقرتها الثانية على: يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

ومن هنا فانه يقع على عاتق الحكومة مسؤولية إصدار المراسيم التنفيذية والقرارات الوزارية الفردية والمشتركة، حسب نوع ودرجة الاختصاص المحدد قانونا، وهذا من أجل تقديم الخدمات العمومية للمواطنين. نذكر هنا فقط بعض النماذج منها وهذا لكثرتها وتنوعها منذ الاستقلال.

أول نص تنظيمي ظهر في الجريدة الرسمية للدولة الجزائرية مباشرة بعد الاستقلال يتمثل في القرار المؤرخ في 6 جويلية 1962 المتضمن تنظيم المندوبية للشؤون الإدارية، حيث تضمنت في هيكلها التنظيمي: المفتشية العامة للإدارة، مصلحة الديوان، مصلحة التشريع والمنازعات الإدارية، مصلحة الوظيفة العمومية، ومديرية فرعية للمستخدمين وأخرى للإدارة الولائية وثالثة للإدارة العامة.

ونظرا لتعدد وتنوع المراسيم والقرارات الوزارية التي ساهمت في تأطير القطاعات الإدارية والثقافة والاجتماعية والشؤون العامة؛ فان ما يجب ملاحظته هو إدراج الرقابة القطاعية بعد غيابها عن الأداء الإداري وفي بعض الوزارات، والمتمثلة أساسا في المفتشية العامة[1] التي من مهامها الأساسية:

[1]- من أمثلتها: المفتشية العامة على مستوى الوزارات: وزارة الداخلية، وزارة العدل،وزارة الاتصال، وزارة الخارجية،وزارة الثقافة، وزارة الشؤون الدينية والأوقاف، وزارة الطاقة والمناجم، وزارة التربية الوطنية(تضم مفتشية عامة للبيداغوجيا، المفتشية العامة)، مفتشية الوظيف العمومي او تسمى مديريو الوظيف العمومي...الخ

الوقاية من أنواع التقصير في تسيير المصالح العمومية؛

توجيه المسيرين وإرشادهم لتمكينهم من القيام بصلاحياتهم أحسن قيام مع مراعاة القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل؛

السهر على الاستعمال المحكم الأمثل للوسائل والموارد الموضوعة تحت تصرف الوزارة والهيئات التابعة لها؛

ضمان تجسيد مطلب الصرامة في تنظيم العمل1.

ولا يخفى الدور الكبير الذي قامت ولازالت تؤديه المفتشيات العامة في مراقبة تقديم الخدمات العمومية، والسهر على تنسيق الجهود وتقديم اقتراحات واستشارات في ميادين اختصاصها للإدارات المركزية واللامركزية على حد سواء.

من المراسيم التي تنظم وتضبط تقديم الخدمات العمومية في الجزائر نذكر:

المرسوم رقم 88-133 المؤرخ في 04 جويلية 1988 الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن(الجريدة الرسمية العدد 27 لسنة 1988).

المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية، والتي تشمل: الكتابة العامة، المفتشية العامة، الديوان، رئيس الدائرة.

القرار الوزاري المشترك الصادر بتاريخ 23 مارس 1980 يتعلق بكيفيات تنظيم مديرية التخطيط والتهيئة العمرانية وسيرها في الولاية (الجريدة الرسمية رقم 14 لسنة 1980).

القرار الوزاري المشترك الصادر بتاريخ 14 يوليو 1980 يتعلق بكيفيات تنظيم مديرية النقل في الولاية وتسييرها (الجريدة الرسمية رقم 43 لسنة 1980).

---

[1]- محمد سعيد بوسعدية: **مدخل الى دراسة قانون الرقابة الجزائري**.دار القصبة للنشر، الجزائر، 2014، ص. 291.

المرسوم الرئاسي رقم 02-195 المؤرخ في أول جوان 2002 المتضمن القانون الأساسي للشركة الجزائرية للكهرباء والغاز، المسماة سونلغاز ش ذ أ.

المرسوم التنفيذي رقم 90-39 المؤرخ في 30 يناير 1990 المتعلق برقابة الجودة وقمع الغش.

القانون رقم 02-01 المؤرخ 5 فبراير 2002 يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات.

المرسوم التنفيذي رقم 90-266 المؤرخ في 15 سبتمبر 1990 يتعلق بضمان المنتوجات والخدمات(الجريدة الرسمية العدد 40 لسنة1990) .

القرار المؤرخ في 10 مايو سنة1994 يتضمن كيفيات تطبيق المرسوم التنفيذي رقم 90-266 المؤرخ في 15 سبتمبر 1990.

المرسوم التنفيذي رقم 90-264 المؤرخ في 8 سبتمبر 1990 يخاصة بتنظيم مصالح الصحة يحدد القواعد الخاصة بتنظيم مصالح الصحة والحماية الاجتماعية في الولاية وسيرها (الجريدة الرسمية العدد 39 لسنة 1990).

المرسوم التنفيذي رقم 05-13 المؤرخ في 9 يناير 2005 يحدد قواعد تسعير الخدمات العمومية للتزويد بالماء الصالح للشرب والتطهير، وكذا التعريفات المتعلقة بها.(الجريدة الرسمية العدد 5 لسنة 2005).

المرسوم التنفيذي رقم 04-415 المؤرخ في 20 ديسمبر 2004 الذي يحدد شروط ممارسة نشاطات نقل الأشخاص والبضائع عبر الطرقات المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 11-263 المؤرخ في 30 يوليو2011. (الجريدة الرسمية رقم 82 لسنة2004، الجريدة الرسمية العدد 43 لسنة 2011).

القرار المؤرخ في 11 أوت 2007 يتضمن دفتر الشروط النموذجي الذي يحدد شروط استغلال الخدمات العمومية المنتظمة لنقل الأشخاص عبر الطرقات.

ومن الأدوار الإضافية لهذه التشريعات والتنظيمات تحسين الأداء وتطويره الدائم، وهذا ما يفسر الترسانة القانونية المهمة التي تواكب تطور احتياجات الأفراد، ولكن قد تنجر عن التطبيق النصي والحرفي لتلك المراسيم، وتحكم أهل القرار في ذلك الى البيروقراطية، هذه الأخيرة تعد تحديا ملموسا وواقعيا أمام الخدمة العمومية، لما تمثله من آثار سلبية عند تطبيقاتها في الإدارات العمومية، رغم أن منظريها الأوائل ك: ما كس ويبر برروا النظام البيروقراطي على أساس ما يحققه من كفاءة في الأداء1، لكن تلك الايجابيات قابلتها كثير من الممارسات السلبية التي طغت على مفهوم البيروقراطية نذكر منها:

- الالتزام الحرفي بالأنظمة والقوانين والجمود في سلوك الأفراد،

- عدم التعامل مع منسوبي المنظمة كأفراد لهم رغبات وميول وعواطف وأحاسيس،

- فرض نظام على الأفراد قد يدفعهم إلى الاكتفاء بالحد الأدنى من الأداء"2 في تقديم الخدمات.

إن إسناد إدارة المصالح والدوائر المحلية لأجهزة لامركزية أي للإدارات المحلية، يعتبر تنويعا في أساليب الإدارة متلائمة مع حاجات كل إقليم...... ويؤدي ذلك إلى تبسيط الإجراءات الإدارية وتجنيبها الروتين المقيت والبيروقراطية الإدارية العقيمة"3.

1- أنظر الموسوعة الحرة حول البيروقراطية متوفر على الموقع :
https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A8%D9%8A%D8%B1%D9%88%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B7%D9%8A%D8%A9

2- نصر الدين الأخضري: **مباحث في مواد القانون العام**. الجزء الثاني، منشورات السائحي،الجزائر،2017، ص.32.

3- حسن قره ولي: **الحلول العملية المطبقة لمشكلة القوميات والأقليات في اطار القانون الدستوري والدولي**.دار الفارابي، لبنان، 2004، ص.132.

المحور الثالث: مظاهر استدامة الخدمة العمومية في الجزائر.

من خلال ما سبق عرضه يتبين لنا الأهمية التي أولتها الجزائر لتوفير الخدمات العمومية للمواطنين؛ عبر إصدار التشريعات والقوانين والأنظمة اللازمة لذلك. ولكن رغم هذه الجهود تبقى الحاجة إلى خدمات عمومية مستدامة، تحترم العناصر السلامة والنظافة والأمن، وكذا بقاءها أو تحسينها وتطويرها لتستفيد منها الأجيال اللاحقة.

من أجل هذا جاء هذا المحور ليبرز مظاهر تلك الاستدامة – إن وجدت- وسبل توفيرها إن هي فقدت في العنصرين التاليين : أولا/ المظاهر القانونية لاستدامة الخدمات العمومية في الجزائر ثم ثانيا/ واقع استدامة الخدمات العمومية في الجزائر .

أولا: المظاهر القانونية لاستدامة الخدمات العمومية في الجزائر

تهدف القوانين إلى تنظيم المجتمعات حيث "يسري على جميع المسائل التي تتناولها نصوصه في لفظها أو فحواها"1. كما يهدف القانون الإداري إلى تطبيق قواعده على التنظيم الإداري والنشاط الإداري على السواء. ومن هنا فان عملية تحسين وتطوير الخدمات العمومية التي تقدمها المرافق العامة في الجزائر، كان لابد أن يمر عبر عملية إصلاح تدريجي بدأ منذ سنة 1988، وهذا بإصدار القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية رقم 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 21988، والذي نصت المادة الأولى منه: " من أجل ضمان التنمية المستمرة تنشئ الدولة وتشرف على سير مؤسسات عمومية اقتصادية طبقا للمبادئ الرئيسية المنصوص عليها في هذا القانون..." وتضيف المادة الثالثة بقولها:" تشكل المؤسسة العمومية الاقتصادية في إطار عملية التنمية الوسيلة المفضلة لإنتاج المواد والخدمات......"

[1]- المادة الأولى من القانون المدني الجزائري(الأمررقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المعدل والمتمم)

2- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 02 لسنة 1988.

كما تنص المادة الرابعة على:" تتميز المؤسسة العمومية الاقتصادية في مفهوم هذا القانون عن:

الهيئات العمومية بصفتها أشخاصا معنوية خاضعة للقانون العام ومكلفة بتسيير الخدمات العمومية،

الجمعيات والتعاونيات والتجمعات الأخرى."

ان اعتراف المشرع بتغير الوضع الاجتماعي والاقتصادي رافقه تغييرات قانونية تمثلت في القانون أعلاه،" فتسيير المرفق العمومي بطريقة مباشرة " la régie " أثبت عدم فعاليته وبحثه عن المردودية الاجتماعية على حساب المردودية الاقتصادية ، لذلك مع التطور لجأت الدولة الى نوع جديد لتسيير المرفق العمومي وهو " المؤسسة العمومية" في اطار التخصص والاستقلالية، ومنحها نوعا من المرونة من خلال أنظمتها القانونية والهدف هو تحسين نوعية الخدمة العمومية"1.

ان الخدمة العمومية المستدامة هي التي تحافظ على أصل الخدمات، فبالنسبة للوضع في الجزائر غداة الثمانينات وانهيار أسعار البترول، ضعف أداء الخدمة العمومية مما جع ل واضعي دستور 1989 يضمونه، مبادئ التعددية في شتى الميادين، والانفتاح الاقتصادي على السوق، وأعقبته تعديلات مست قوانين البلدية والولاية وكثير من المراسيم التنظيمية التي ذكرنا بعضا منها سابقا (المحور الثاني). كل هذا يبرز توجه الدولة نحو تنويع مصادر الخدمة العمومية بين القطاعين العام والخاص.

لكن ما يمكن تحليله أن هذا التغييرات لم تمر بسلام بل أثرت بشكل كبير في استدامة الخدمة العمومية في الجزائر من حيث:

1- ضريفي نادية، **المرجع السابق**، ص.97.

نقص الخدمات لضعف المالية العامة للدولة بسبب انهيار أسعار البترول(أزمة 1988)،

فتح المجال لعقود الامتياز لتسيير المرافق العامة، مما جعل الخواص يحتكرون كثيرا من الخدمات،

خطورة رهن الخدمات العمومية بسياسات تفرضها مؤسسات مالية دولية(صندوق النقد الدولي)،

تخوف السلطات العمومية من رد فعل المجتمع من سوء الخدمات العمومية، مما جعلها تسجل برامج اجتماعية ولو على المدى المتوسط(هذا ما يفسر طول انجاز المشاريع: السكن ، التعليم، الرياضة.....)،

تكفل الدولة - على أرض الواقع وفعليا- بأغلب المشاريع الكبرى الخدماتية (الطرق السريعة، المطارات، النقل....)، رغم أن النصوص تسمح بمشاركة أشخاص المعنوية الخاص وحتى الأجنبية التي تثبت كفاءتها لذلك.

ومن مظاهر استدامة الخدمة العمومية اعتماد الدولة على أسلوب تفويض المرفق العمومي لتسيير وتقديم الخدمات العمومية ، وان كان المصطلح والمفهوم عرف في فرنسا في أواخر الثمانينات وبداية التسعينات ورسميا بصدور القانون رقم 93-122 بتاريخ 29 جانفي 1993 [1]، هذا القانون المتعلق بالوقاية من الرشوة والشفافية في الحياة الاقتصادية. وهذا التفويض يعني منح أشخاص القانون العام سلطة تفويض إنشاء مرافق عمومية وتسييرها لأشخاص القانون الخاص أو العام، بمقابل مال يتحصل عليه المفوض إليه من خلال ما يدفعه المرتفقون والمستغلون لهذا المرفق.

يتحمل المفوض إليه كل ما يتعلق من مخاطر في تنظيم وتسيير المرفق مع ضرورة توفير جميع ضمانات ديمومة واستمرارية المرفق(الخدمات التي يقدمها)، باحترام مبادئ المساواة والتكيف مع الواقع الاقتصادي والاجتماعي...الخ

[1] -**LOI n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques** . JORF n°25 du 30 janvier 1993 page 1588

نص المشرع الجزائري صراحة على أسلوب تفويض المرفق العمومي في القانون الخاص بالصفقات العمومية؛ المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العمومي1. حيث نصت المادة 209 منه على: " تخضع اتفاقيات تفويض المرفق العام لإبرامها إلى المبادئ المنصوص عليها في المادة 5،

وزيادة على ذلك يخضع المرفق العام عند تنفيذ اتفاقية التفويض، على الخصوص إلى مبادئ الاستمرارية والمساواة وقابلية التكيف ".

كذلك ينص القانون أعلاه على ضرورة تكوين الموظفون والأعوان المكلفون بتحضير وابرام تفويضات المرفق العام تكوينا مؤهلا ، وتحسينا لمستواهم وتجديد معارفهم وكفاءتهم (المواد 211و 212)، وهذا من أجل تحسين تقديم الخدمات العمومية.

ثانيا- واقع استدامة الخدمات العمومية في الجزائر

نظرا للواقع الجزائري المتسم بالتخوف من فتح الباب على مصراعيه أمام خوصصة الخدمة العمومية، والاهتمام بالخدمة ذاتها دون النظر لشخص القائم بها ، فان الجزائر على الرغم من الجهود المبذولة في سبيل تحسين الأداء والتي سنذكر بعضا منها تبقى الآفاق مفتوحة للمضي نحو الأفضل الذي لايمكن أن يتوقف عند حد باعتبار التحديات كثيرة ومتنوعة ومتجددة.

أ- واقع الوظيفة العمومية: تعبر الوظيفة العمومية بحق عن مدى تجسيد الخدمات العمومية، اذ يقوم الموظفون العموميون على مستوى جميع مفاصل الدولة بأداء الدور المنوط بهم قانونا، وهم في ذلك سيرون المرافق التي يعملون بها، سواء في مناصب القيادة والتحكم أو في مناصب التسيير أو في مناصب التنفيذ(الأعوان).

---

[1]- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 50 بتاريخ 20 سبتمبر2015.

لقد مرت الوظيفة العمومية بمراحل عصيبة في السنوات الأولى لاستقلال الجزائر، وهذا بسبب قلة الأفراد المؤهلين لتحمل تلك المسؤوليات الجديدة، وهذا ما دفع لوضع أول قانون أساسي عام للوظيفة العمومية الصادر بموجب الأمر 66- 133 المؤرخ في 2 جوان 1966 ، ثم تلاه القانون الأساسي للعامل رقم 78-12 المؤرخ في : 5 أوت 1978 الذي أريد له أن يحكم العامل مهما كان القطاع الذي يعمل به، تلاه المرسوم رقم85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، وبسبب الانتقادات التي وجهت لهذا الأخير عجلت باصدار الأمر رقم 06-03 الصادر في 5 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والذي يهدف الى:

تكييف مهام الوظيفة العمومية مع الدور الجديد للدولة،

ضمان وحدوية قطاع الوظيفة العمومية باعتباره تجسيدا للدولة المستخدمة،

التشجيع على قيام ادارة محايدة وناجعة وقادرة على الاستجابة لتطلعات المواطنين،

اعادة تركيز مختلف أسلاك الموظفين حول مهامها الحقيقية المتعلقة بالمرفق العام والسلطة العمومية...."1.

إن إصلاح الوظيفة العمومية هو إصلاح للخدمة العمومية، ومنذ إصدار هذا القانون أعقبه إصدار قوانين أساسية كثيرة جميع الأسلاك والقطاعات ، وإصدار المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 الذي يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم (ج ر رقم 61 المؤرخة في 30 سبتمبر 2007). ولا يخفى أهمية تنظيم المسار المهني والوظيفي والاجتماعي للموظف ودوره في تحسين الخدمة العمومية خاصة وان المادة 52 من الأمر أعلاه تنص على: يجب على الموظف التعامل مع مستعملي المرفق بلباقة ودون مماطلة" كما تمنع المادة 51 الموظف من استعمال بأية حال من الأحوال لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة، المحلات والتجهيزات ووسائل الادارة.

---

[1]- رشيد حباني: **دليل الموظف والوظيفة العمومية- دراسة تحليلية مقارنة لأحكام الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية**، دار النجاح للكتاب، الجزائر،2012، ص..ص. 12-14

ب- واقع إدماج تكنولوجيا الإعلام والاتصال في مجال الخدمة العمومية:

الجزائر شأنها شان باقي الدول السائرة في طريق النمو، حاولت الاستفادة من التطور التكنولوجي لوسائل الاتصال،والتقنيات الحديثة للإعلام الآلي(les TIC)1، حيث تبنت مشاريع كثيرة لعصرنة وتحويل الإدارة العمومية الكلاسيكية إلى الإدارة العمومية الالكترونية، نتيجة لعاملين:

قناعة وإرادة سياسية بضرورة مسايرة العصر والثورة الرقمية،

ضرورات يفرضها أشخاص المجتمع الدولي (دول، منظمات حكومية وغير حكومية، شركات متعددة الجنسيات، التعامل الدولى في مجال الخدمات: الطيران المدني ، النقل، السياحة.....الخ).

وظهر ذلك في مشروع الجزائر الالكترونية 2013 (E-ALGERIE) الذي تشرف عليه وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال، والذي يهدف إلى بناء مجتمع رقمي2. وظهرت برامج كثير منها، برنامج أسرتك 1 وأسرتك 2 من أجل تزويد كل العائلات والمتمدرسين في الثانويات خاصة بجهاز حاسوب. كما قامت وزارة الداخلية بتبسيط الإجراءات الادارية و رقمنة وثائق الحالة المدنية، و إجراءات الحصول على الوثائق الإدارية وتقليلها إلى أقصى قدر ممكن3.

Technologies de l'information et de la communication. -1

[2]- الموقع الرسمي لوزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصالwww.mptic.dz

[3]- اطلع على موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية على النت: http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/

الخاتمة:

من خلال ما تم عرضه توصلنا إلى النتائج التالية:

الخدمة العمومية المستديمة لها مفهوم متعدد الأوجه، وان كان من الناحية القانونية تضبطها القواعد القانونية السارية المفعول في الدولة إلا أن تفعيلها، يتطلب جهودا فنية وتقنية وعلمية وثقافية وتكنولوجية، وهذا ما لاحظناه من خلال مجموع الترسانة القانونية المتعلقة بالمرافق العمومية في الجزائر.

عدم استكمال بعض المشاريع والبرامج والمخططات التنموية راجع لغياب التنسيق بين الإدارات العمومية في ضمان الخدمات العمومية.

ضعف مشاركة المجتمع المدني وحضوره في السياسات التنموية رغم أن النصوص القانونية – كما لاحظنا- تعطي الحق للمواطن بمشاركة الدولة والمؤسسات العمومية في ذلك عبر آليات كثيرة.

كثير من البرامج التنموية جاءت نتيجة ضغوط دولية (الرقمنة، الإدارة الالكترونية ...) أكثر منه رغبة وحاجة مجتمعية، ضف إلى ذلك ضعف الاستعداد الذاتي للمواطنين للتأقلم مع الخدمات العمومية الالكترونية.

أخذا بعين الاعتبار النتائج المتوصل إليها أعلاه نقترح :

بذل جهود أكبر وتنسيق الجهود التشريعية والتنظيمية والمجتمعية، للارتقاء بالخدمة العمومية المنشودة وهي تلك المستديمة. حفاظا على حقوق المواطن في التنمية والخدمات بجودة شاملة، تحقق الآمال وتحافظ على المكتسبات من الزوال.

قائمة المصادر والمراجع:

أ/ الكتب

فؤاد بن غضبان، جغرافية الخدمات.دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2013.

محمد شفيق، التنمية والمتغيرات الاقتصادية. المكتب الجامعي الحديث، مصر، الإسكندرية، 1997.

مريزق عدمان، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة. جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015.

- محمد أمين بوسماح، ترجمة رحال بن أعمر، رحال مولاي ادريس، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995

ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري. مخبر الدراسات السلوكية والدراسات القانونية (LEBED)، سطيف، الجزائر، الطبعة الثانية، 2007،

محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية Administration locale ،دار العلوم،عنابة، 2004.

عمار بوضياف، شرح قانون الولاية-القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.

محمد سعيد بوسعدية، مدخل إلى دراسة قانون الرقابة الجزائري.دار القصبة للنشر، الجزائر، 2014.

نصر الدين الأخضري، مباحث في مواد القانون العام. الجزء الثاني، منشورات السائحي،الجزائر.2017.

حسن قره ولي، الحلول العملية المطبقة لمشكلة القوميات والأقليات في اطار القانون الدستوري والدولي.دار الفارابي، لبنان، 2004.

ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة.دار بلقيس، الجزائر. 2010.

رشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العمومية- دراسة تحليلية مقارنة لأحكام الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، دار النجاح للكتاب، الجزائر،2012.

عثمان محمد غنيم، ماجدة أبو زنط، التنمية المستديمة فلسفتها وأساليب تخطيطها وأدوات قياسها، دار صفاء للنشر والتوزيع، الأردن، 2010.

المقالات:

ميلود برني، فريد مشري: التسويق الأخضر المعيقات في الجزائر. مجلة الاقتصاديات المالية البنكية وإدارة الأعمال (www. dspace biskra.dz)

ألفة مزيو: الجودة المدركة للخدمة،. مجلة الاقتصاديات المالية البنكية وإدارة الأعمال(www. dspace .dz biskra)

ب/ القوانين الجزائرية والجرائد الرسمية (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية)

ب/1 الدساتير والقوانين الجزائرية :

دستور 1963، دستور 1976، دستور 1989، دستور 1996،التعديل الدستور لسنة2016 (الدستور الساري المفعول).

القانون البلدي لسنة 1967(الملغى)

قانون الولاية لسنة 1968(الملغى)

قانون البلدية 90-08 (الملغى)

قانون الولاية 90-09 (الملغى)

قانون البلدية 11-10 (الساري المفعول)

قانون الولاية 12-07(الساري المفعول)

ب/2- الجرائد الرسمية:

الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، لسنة 1967 ، العدد السادس، بتاريخ 18 يناير 1967.

الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1990، العدد 39.

الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2004، العدد82.

الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2011، العدد 43.

الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1975، العدد 78.

الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 50 بتاريخ 20 سبتمبر2015.

ج/ المواقع الالكترونية:

(موسوعة ويكيبيديا). https://ar.wikipedia.org

(موقع الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية). https://www.joradp.dz

(المستودع الرقمي لجامعة محمد خيضر بسكرة). dspace.univ-biskra.dz

الإدارة الالكترونية كتقنية مستحدثة لضمان خدمة عمومية نزيهة، والحد من ظاهرة الفساد الإداري

د- مجدوب نوال - المركز الجامعي مغنية تلمسان



توطئة

شهد العالم منذ بداية القرن الواحد والعشرون مجموعة من التطورات التكنولوجية، والتي ساهمت في تغيير نمط الحياة، و من المفاهيم الحديثة التي فرضتها تكنولوجيا الإعلام و الاتصال، هناك ما يعرف بالإدارة الالكترونية، أين تحولت الإدارة من صورتها التقليدية إلى الصورة الالكترونية، و بذلك فإدخال تقنيات الاتصال هو عبارة عن قفزة نوعية للإدارة ، مما ينجر عنه عصرنة أسلوب العمل الإداري ، و فعالية أدائه .

والجزائر كغيرها من الدول سعت جاهدة للدخول في معترك الفضاء الالكتروني ، نظرا لما تقدمه الإدارة الالكترونية من مزايا، و ما تلعبه من دور كبير في معالجة و محاربة ظاهرة خطيرة عانت من عدد الدول والمتجسدة في الفساد الإداري ، و التي تفشت داخل الأجهزة الإدارية نظرا لعدم خضوع السلطات الإدارية لقوانين واضحة، وضوابط محددة ، ناهيك عن امتلاك أجهزة الدولة لسلطة الدولة، أو ما يصطلح عليه بامتيازات السلطة العامة، مما يجعلهم يتعسفون في سلطاتهم ،و يأتون أفعالا تتنافى و أخلاقيات الوظيفة العامة .

أهمية الموضوع :

يكتسي موضوع الإدارة الالكترونية أهمية بالغة، حيث أن التحول نحو الخدمة العامة الالكترونية هو أساس ترشيد الخدمات العمومية ، من منطلق أن للإدارة الالكترونية دور كبير في محاربة الفساد الذي تعاني منه الدول، لاسيما و أن طريقة تقديم الخدمات باستخدام الرقمنة من شأنه بث نوع من الثقة و الأمان بين الإدارة العامة والمواطن ، و التقليل من الفساد الإداري ، مع إمكانية الرقابة على الموظفين و أدائهم إلكترونيا .

أهداف الدراسة :

تصبو الدراسة الحالية إلى تبيان كل من :

- مفهوم الخدمة العمومية ، و سبل تسيير المرفق العام .

- الوقوف على مفهوم الفساد الإداري .

- تبيان دور الإدارة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري .

إشكالية الدراسة

إن الإشكالية التي تدور حولها الدراسة الحالية تتمثل في :

إلى مدى يمكن أن تساهم الإدارة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري ؟

و من أجل الإجابة عن سالف الإشكال سوف يتم نتناول النقاط التالية :

المحور الأول: الاطار المفاهيمي للدراسة

المحور الثاني: الفساد الإداري

المحور الثالث: دور الإدارة الإلكترونية في الحد من الفساد الإداري.

المحور الأول : الإطار المفاهيمي للدراسة

إن دراسة دور الإدارة الالكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري تتطلب بالضرورة تحديد المقصود بالخدمة العامة ، و المرفق العمومي (أولا) ، ناهيك عن تحديد المقصود بالتفويض الإداري و أساليبه (ثانيا) .

أولا : تعريف الخدمة العمومية و المرفق العام :

تعرف الخدمة العمومية على أنها كل انجاز أو نشاط مرتبط بعملية تبادلية يقدمها طرف ما لطرف آخر و تكون غير ملموسة و لا ينتج عنها أي ملكية ، فهي إذن عبارة عن أنشطة غير ملموسة ، تحدث من خلال عملية تبادلية للمنافع بين طرفين ، مع عدم إمكانية نقل ملكيتها1.

و ذهب البعض لتعريفها على أنها عبارة عن نشاط يخدم المصلحة العامة ، و التي تتكفل بها الإدارات العمومية، وبذلك للتعريف معنيان أحدهما مقيد ،و يفهم منه أن الخدمة العمومية مناطها إدارة نشاط معين من طرف الإدارات العمومية، وبذلك فالخدمة العمومية مستوحاة من المصلحة العامة، بينما يتجلى المفهوم الواسع للخدمة العمومية في اعتبار أنه لا يمكن دوما ربط توفير الخدمة العمومية بالإدارات العمومية،إذ بالواقع يمكن للخواص ضمان خدمة إدارية، هذه الخدمة تكون خارج إطار القانون العام الذي يحكم تسيير الإدارات العمومية2.

وعلى ذلك فالخدمة العمومية بمعناها التقليدي هي خدمة فنية، تقدمها مؤسسة عمومية، ويتطلب توفيرها أن يحترم القائمون على إدارة المؤسسة العمومية مبادئ المساواة، و الاستمرارية والملائمة لتحقيق المصلحة، و تتجلى المبادئ التي تقوم عليها الخدمة العمومية في ما يلي:

[1] - أو هي كل نشاط عمومي يصبو لتقديم خدمة عمومية و تلبية حاجات المواطن، سواء قدمت من طرف قطاع عمومي أو خاص في إطار تحقيق المصلحة العامة.

[2] - المرسي السيد حجازي: **اقتصاديات المشروعات العامة** ، الدار الجامعية ، 2004 ، ص.30.

- مبدأ المساواة: و مضمونه أنه ينبغي أن يحصل جميع أفراد المجتمع دون استثناء على الخدمة العمومية، وبصورة عادلة .

- مبدأ الاستمرارية: ومفاد هذا المبدأ استمرار الخدمة العمومية بالمؤسسة العامة، و دون انقطاع مهما كانت الظروف .

- مبدأ التكلفة: ويسمى ايضا بمبدأ الملائمة ، و مفاد هذا المبدأ ضرورة مواكبة الخدمة العمومية للتطورات الحاصلة .

- مبدأ المجانية: و مفاد هذا المبدأ أن الخدمات العمومية تقدم دون أي مقابل يذكر .

بينما يعرف المرفق العام: على أنه الأجهزة الإدارية ، و المؤسسات الإدارية بشكل عام ، فالمرفق العمومي للعدالة مثلا يتمثل في الأجهزة القضائية بصفة عامة ،و المحاكم و المجالس القضائية ، ووزارة العدل .

وبذلك يكتسي المرفق العام في الجزائر مدلولين ، يتجلى أولهما في الجهاز الذي يسير الشؤون العمومية ، بشكل عام ، أو أي مؤسسة إدارية ، في حين أن المدلول الثاني يتجسد في اعتبار المرفق العمومي النشاط الذي تقوم به أجهزة الدولة ، بهدف تحقيق المصلحة العامة 1.

[1] - محمد الصغير بعلي: الوجيز في القانون الإداري،دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2002، ص.205

وعلى سبيل المثال نشير إلى ما نصت عليه المادة 01 من القانون رقم 01/02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، على أنه: " يهدف هذا القانون إلى تحديد القواعد المطبقة على النشاطات المتعلقة بإنتاج الكهرباء، و نقل الغاز توزيعه و تسويقه بواسطة القنوات . و يقوم بهذه النشاطات تطبيقا للقواعد التجارية أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعون للقانون العام و الخاص ،و يمارسونها في إطار المرفق العمومي" .

في حين تنص المادة 72 من نفس القانون على أنه: " تمنح الدولة الضامنة للمرفق العمومي الامتياز في ميدان الكهرباء و الغاز.

وعموما يمكن القول أن المرفق العام هو النشاط الذي تقوم به السلطة العمومية اتجاه المواطنين بصفة مباشرة أو غير مباشرة، تحت رقابتها، بهدف تحقيق المصلحة العامة، و يخضع في ذلك و لو جزئيا للقانون العام[1] .

ثانيا : تعريف التفويض الإداري :

يعرف تفويض المرفق العام على أنه " العقد الذي يهدف إلى تحقيق الأهداف التالية:

- أن يعهد لشخص آخر، يطلق عليه تسمية صاحب التفويض تنفيذ مهمة المرفق العام، والقيام باستغلال ضروري للمرفق .

- أن يتحمل صاحب التفويض مسؤولية تشغيل المرفق العام ، و إقامة علاقة مباشرة مع المستفيدين اللذين تؤدي إليهم الخدمات مقابل تأديتهم لتعريفات معينة .

[1] - لباد ناصر : **الوجيز في القانون الإداري** ، ط04 ، دار المجد ، الجزائر ، 2010 ، ص.193.

- أن يستفيد صاحب التفويض بالمدة المحددة .

كما يعرف تفويض المرفق العام على أنه: " عقد يفوض بموجبه شخص معنوي خاضع للقانون العام، يسمى المفوض لمدة محددة ، تسيير المرفق العام لشخص خاضع للقانون الخاص يسمى بالمفوض إليه، و يخول له حق تحصيل أجرة من المترفقين، و تحقيق أرباح"1 .

و بتحديد مفهوم التفويض الإداري من الضروري التطرق إلى أسباب اللجوء إليه (أ) ، و كذلك أساليب التفويض الإداري (ب) .

أ- أسباب التفويض الإداري :

و تتجلى أسباب ظهور تفويض المرافق لصالح الأشخاص الخاصة في مايلي:

- انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي، وخوصصة الاقتصاد الوطني، مع السعي إلى ضبط النشاط الاقتصادي ناهيك عن عدم جدوى الآليات التقليدية في تسيير المرافق العامة، وما ينجر عنها من عيوب ونقائص التسيير المباشر ، ناهيك عن عيوب و نقائص التسيير عن طريق المؤسسة العمومية .

مع الإشارة أن المشرع الجزائري لم يحدد نظام قانوني خاص بتقنية التفويض الإداري، بل أشار إليها بموجب نصوص قانونية غير مقننة، إذ استعمل المشرع الجزائري مصطلح " تفويض المرفق العام " لأول مرة بموجب المادة رقم 101 فقرة ثانية من القانون رقم 12/05 ، المتعلق بالمياه حيث نصت على أنه " يمكن للدولة منح امتياز تسيير الخدمات العمومية للمياه لأشخاص خاضعين للقانون العام ، على أساس دفتر الشروط و نظام الخدمة يصادق عليهما عن طريق التنظيم ، كما يمكن تفوض جزء من تسيير هذه الخدمات لأشخاص معنويين خاضعين للقانون العام أو الخاص بموجب اتفاقية " ، و بذلك يأخذ على المشرع الجزائري اكتفى بتكريس أساليب التفويض دون تعريفه2 .

---

[1] - Braconniér stephane : **droit des service publics** , presse universitaire de France , paris , 2004 , p.413.

[2] - القانون رقم 12/05 ، المؤرخ في 04 أوت 2005، المتعلق بالمياه ، الجريدة الرسمية ، العدد .60 ، الصادرة في 04 ديسمبر 2005 ، المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 03/08 ، المؤرخ في 23 جانفي 2008 ، العدد .04، الصادرة في 27 جانفي 2008، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 02/09 ، المؤرخ في 22 جويلية 2009، العدد .44، الصادرة في 22 جويلية 2009 .

ب- أساليب تفويض المرفق العام :

تعدد المرافق العامة يؤدي إلى اختلاف سبل تسييرها، إذ أن لكل نوع من المرافق العامة طريقة للتسيير، تتفق مع طبيعة الخدمة المقدمة، والتي قد لا تناسبها طريقة أخرى من طرف التسيير، و تتجلى سبل تفويض المرفق العام في :

1- عقد الامتياز :

هو عبارة عن اتفاق تكلف الإدارة بموجبه شخص طبيعي أو معنوي أجنبي أو وطني بتشغيل مرفق عام، يسمى صاحب الامتياز خلال فترة زمنية، فتتحمل النفقات و يستلم الدخل الوارد من المنتفعين بالمرفق العام .أو هو عبارة عن عقد أو اتفاق تكلف الإدارة صاحبة الامتياز سواء كانت الدولة أو الولاية أو البلدية بموجبه شخص طبيعي أو معنوي، أي من أشخاص القانون العام أو الخاص يسمى بصاحب الامتياز ، أن يقوم بتسيير واستغلال مرفق عمومي لمدة محددة، و يقوم صاحب الامتياز بإدارة المرفق العام، مستعينا بعماله وأمواله، ومتحملا المسؤولية عن ذلك، مع تقاضي مبلغ مالي محدد بالعقد يدفعه المنتفعون بخدمة المرفق العام .

2- عقود البوت :

إن عقد البوت عقد غير مبتكر حديثا، فجذوره تعود للقرن 19 و بداية القرن 20 بفرنسا ، أين استخدم هذا النوع من العقود في مشاريع السكك الحديدية، و التزويد بماء الشرب، إذ تعرف عقود البوت على أنها مشروعات تعهد بها الحكومة إلى إحدى الشركات الوطنية أو الأجنبية سواء كانت تابعة للقانون العام أو الخاص، من أجل إنشاء مرفق عام و تشغيله لحاجتها لمدة من الزمن ثم نقل ملكيته للدولة .

فهو من عقود الاستثمار ، و أصبح نظاما عالميا يستدل به من أجل تطبيق و تجسيد الخطط و المشاريع، وتلجأ إليه الدولة التي تعاني من عجز بالميزانية العمومية ، هذا العجز الذي يمنعها من تحقيق خطط الإصلاح والنمو الإقتصادي، و تلبية حاجات شعوبها ، و بذلك تم استخدام أسلوب أو نظام البوت كأسلوب للاستعانة بالقطاع الخاص، و استخدام استثماراته ، و خبرته لإنشاء البني التحتية في الدولة مقابل الاستفادة من عائدات المرفق العام لفترة محددة متفق عليها وفق شروط معينة . وبذلك فعقود البوت مرتبطة بمشاريع البنى التحتية، وتتطلب فترة طويلة من أجل إتمام المشروع و تنفيذ العقد، ومن ثم نقل ملكية المشروع للدولة .

أما بخصوص تصنيف هذا العقد هناك جدل فقهي، حيث اعتبره بعض الفقه من قبيل عقود الامتياز، أي من زمرة العقود الإدارية باعتباره ينصب على إنشاء و تسيير و إدارة مرفق عام ، و فيه الإدارة كطرف و يرمي لتحقيقي المصلحة العامة .

بينما ذهب فريق آخر من الفقه إلى تصنيف عقد البوت على أساس أنه عقد من عقود القانون الخاص، انطلاقا من فكرة العقد شريعة المتعاقدين، أين يمكن للأطراف في عقد البوت التفاوض على قدم المساواة، إذ غالبا ما تبرم الدولة عقد البوت مع أشخاص القانون الخاص ، كما لا يمكن للدولة التذرع بفكرة سيادة الدولة في مواجهة الأطراف، و بالتالي حسب أنصار هذا التكييف فإنه يطغى على عقد البوت مبدأ سلطان الإرادة، ويبقى هذا العقد ذو طبيعة خاصة .

3- عقد التسيير :

وهو العقد الذي تبرمه هيئة عمومية مع شخص من أشخاص القانون العام أو الخاص، للتصرف لحساب الهيئة العمومية مقابل الحصول على مبلغ مالي يقدر جزافيا استنادا إلى أعباء المرفق العام.

أو هو العقد الذي يخول بموجبه شخص معنوي عام، مرفق عام لشخص آخر يسمى بالمسير، والذي يتصرف لحساب الشخص المعنوي العام، مقابل الحصول على مبلغ يحدد جزافيا1.

4- عقد المشاطرة :

هو عبارة عن نظام تعهد بمقتضاه السلطة العامة لشخص طبيعي أو معنوي بإدارة مرفق عام، له صورة تجارية غالبا وفقا لشروط محددة بالعقد، و تعود العائدات المحصل عليها إلى الهيئة العمومية المالكة للمرفق، بينما يحصل المسير في مقابل أعماله على نسبة مؤوية من الأرباح الخاصة بالمشروع، مع وجود حد أدنى تدفعه الهيئة العامة في حالة عدم تحقيق أرباح ، و يقع على الهيئة العمومية ايضا عبأ إنجاز البناء و الصيانة و التجهيز .

وبالتالي فهو عبارة عن أسلوب يجمع بين الامتياز و الاستغلال ، و يجعل السلطة العامة تتحمل مخاطر المشروع، وكذلك تتحمل مسؤولية المرفق بنفقاته .

5- عقد الإيجار :

هو عبارة عن عقد إداري يبرم بين الدولة أو هيئة عامة، و شخص معنوي إما عام أو خاص من أجل استغلال المرفق العام لمدة زمنية محددة، مع التزام المستأجر بدفع المبلغ المتفق عليه بالعقد للهيئة العامة، و بالمقابل يحقق الأرباح عن طريق الرسوم التي يدفعها المترفقون نتيجة استعمال المرفق العام.

[1] - لباد ناصر: المرجع السابق ، ص.194.

أو هو عبارة عن عقد تكلف بموجبه الجماعات المحلية شخص إما عام أو خاص بمهمة تسيير المرفق العام، مع تحمل مخاطر التسيير .

المحور الثاني:الفساد الإداري :

يقصد بالفساد[1] الإداري سوء استغلال السلطة العامة من أجل تحقيق مكاسب شخصية و خاصة؛ إذ يحتوي الفساد الإداري على قدر من الانحراف المعتمد في تنفيذ العمل الإداري المناط بالموظف، إما ناجم عن خرق أحكام القانون، وتجاوز السلطات المحددة قانونا دون قصد سيئ ، بسبب الإهمال و اللامبالاة، و بذلك فالسلوك يبدأ بشكل انحراف لأحكام القانون ، ليتحول إلى سلوك مجرم أو فساد إداري .

وعرفه صندوق النقد الدولي على أنه كل استغلال للسلطة من أجل أغراض خاصة، سواء في تجارة الوظيف، أو الابتزاز، أو المحاباة، أو هدر المال العام، و بذلك فهو كل عمل يتضمن استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة .

كما تجدر الإشارة الى انه الفساد الإداري ينقسم إلى نوعين، فساد أسود و مفاده تلك السلوكيات المجرمة، والتي يتولد عنه الفساد ، والتي ترتكب من طرف الجمهور من خلال إتيان بعض الجرائم التي ينبذها المجتمع، في حين يتجلى النوع الثاني في الفساد الأبيض؛ و مفاده اتفاق الجمهور مع الموظفين خرقا لأحكام القانون، هذا الأخير الذي يتطلب في الموظف العمومي مراعاة مبدأ الحياد، و النزاهة، و تتجلى أبرز صوره في قبول الرشوة، واختلاس المال العام [2]، كما أن مرتكبي الفساد الأبيض يطلق عليهم مجرمو ذو الياقة البيضاء من منطلق أنهم موظفين يفترض أن لا تكون بدلتهم ملطخة و سوداء بالفساد .

[1] - يقال لغة افسد الشيء ، يفسد بالضم ، فسادا فاسدا ، و المفسدة ضد المصلحة ، و الفساد يعني اخذ المال ظلما ، و الإتلاف .

[2] - حسين مذكور : **الرشوة في الفقه الإسلامي مقارنة بالقانون** ، دار النهضة العربية ، مصر ، 1997 ، ص.37.

ومن أجل تحديد المقصود بالفساد الإداري من الضروري الوقوف على أسبابه (أولا) ، و كذلك أنواعه (ثانيا)، وصوره (ثالثا) .

أولا : أسباب الفساد الإداري :

إن انتشار ظاهرة الفساد الإداري تعود إلى ضعف المنظومة القانونية، وجملة من الأسباب الإقتصادية، والسياسية للدولة، باعتبار أن مرتكب الفساد يسعى جاهدا للتنصل من المسؤولية، وعموما تتجلى أسباب الفساد في :

أ - الأسباب الاجتماعية

حيث تلعب بعض القيم السائدة بالمجتمع دورا هاما في زرع الفساد من خلال عدم الاهتمام ببعض القيم والأخلاق، كما أن التنشئة الاجتماعية تعتبر قاعدة انطلاق للسلوك التنظيمي للأفراد، مما يؤثر على تفكير ممثلين الجهاز الإداري و سلوكياتهم، و من ثم اتخاذ القرار الإداري .

ب- الأسباب السياسية:

إن تفشي ظاهرة الفساد، واستمراره ينجم عنه عدم التكامل و الاندماج بين فئات المجتمع، بسبب التفاوت الاجتماعي، مما يؤدي لإضعاف الشعور بالانتماء، و تغليب المصالح الخاصة عن المصالح العامة .

ناهيك عن تفشي ظاهرة البيروقراطية و وضعف أداء السلطات الثلاث للدولة، بالإضافة إلى ضعف أجهزة الدولة المتخصصة في قمع الفساد والكشف عنه، مع نقص الكفاءة وغياب ما يسمى بالإعلام الحر، وعدم السماح بوصول المعلومة للمواطن[1]، مع ضعف دور المجتمع المدني في الرقابة على الأداء الحكومي، و هو كله ما يؤدي إلى انتشار الفساد الإداري .

ج- الأسباب الاقتصادية :

يلعب الجانب الاقتصادي للفرد و المجتمع على حد سواء، و المتجسد في الفقر و تدني المرتبات دورا لا يستهان به في انتشار ظاهرة الفساد الإداري ، كما تساهم البطالة و اختلال القوى الاجتماعية ، و قصور دور الدولة في إعادة توزيع الثروة القومية و التعددية الطبقية في تفشي ما يعرف بالفساد الإداري .

إذ أن تحديد قدرة الدولة على تحقيق الفعالية الاقتصادية من شأنها ترسيخ العدالة في توزيع الثروة و الدخل القومي، و تقديم قدر معقول من الرفاهية المعيشية لأفرادها[2].

د- الأسباب القانونية :

من أهم أسباب انتشار الفساد الإداري هو عدم جودة المنظومة القانونية المناط بها تنظيم الفساد الإداري، مع عدم ردعيتها ،إذ أنه و رغم التضخم التشريعي الذي تعاني منه المنظومة القانونية الجزائرية في مادة الفساد، إلا أنها تبقى ترسانة قانونية غير ذكية، و ليست بالجودة المطلوبة حتى تضع حدا للفساد الإداري .

[1] - هيفاء جواد الشيخ حسن و آخرون : **سبل مكافحة الفساد المالي و الإداري في العراق**، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة ، العدد 27. ، 2011 ، ص.280.

[2] - وهو المعيار الأول في الحكم على مدى تفاقم أو تقليص أسباب انتشار الفساد الإداري ،و اختلاف آلياته و تعدد آثاره .

فغموض المنظومة القانونية وعدم سلامة لغة التشريع وقفت عائقا دون إمكانية محاربة ظاهرة الفساد الإداري، زيادة عن الاستثناءات التشريعية، مع الإشارة أن المشرع الجزائري لم يعرف الفساد بموجب القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، و اكتفى بتبيان أنواع السلوكيات التي يمكن تصنيفها من قبيل الفساد.

ثانيا :أنواع الفساد الإداري :

ينقسم الفساد الإداري إلى:

1- الانحرافات التنظيمية: وهي تلك المخالفات الصادرة عن الموظف في أثناء تأدية وظيفته، والتي تتعلق بالعمل و من أهمها:

- إفشاء أسرار العمل و عدم تحمل المسؤولية ، و من قبيل ذلك تحويل الأوراق الإدارية، و التنصل من الواجبات الإدارية .

- عدم الالتزام بأوامر و تعليمات الرؤساء، و عدم طاعة أوامر الرئيس.

- التراخي الإداري، و من صوره الرغبة في الحصول على أجر أكبر بجهد أقل.

- امتناع الموظف عن القيام بالمهام المطلوبة، و من صور ذلك رفض الموظف أداء العمل المكلف به، و عدم القيام بالعمل على أفضل وجه، مع التأخر في أداء العمل.

- عدم الميل إلى التجديد والتطوير و الابتكار، والعزوف عن المشاركة في اتخاذ القرارات الإدارية.

- القرارات الانعزالية، و مفادها عدم الرغبة في التعاون ، و عدم تشجيع العمل الجماعي .

2- الانحرافات السلوكية : ويقصد بها تلك المخالفات الإدارية التي يرتكبها الموظف، وتتعلق بمكسبه الشخصي، وتصرفه و من أهمها :

- عدم المحافظة على كرامة الوظيفة، ومن ذلك ارتكاب الموظف لفعل يخل بالحياء أثناء العمل، ومن ذلك التورط بالجرائم الأخلاقية[1] .

- سوء استعمال السلطة، ومن ذلك تقديم الخدمات الشخصية، وتسهيل الأمور تجاوزا لمقتضيات العدالة الموضوعية، مع التحيز في تقديم الخدمة العامة لأقارب الموظفين و معارف المسؤولين .

- انتشار ظاهرة المحسوبية في شغل الوظائف العامة لأشخاص غير مؤهلين، مما يؤدي إلى انخفاض كفاءة الإدارة في تقديم الخدمات، و زيادة الإنتاج .

- الوساطة أين يستعمل بعض الموظفين شكلا من أشكال تبادل المصالح .

3- الانحرافات المالية:

ويقصد بها تلك المخالفات المالية و الإدارية المتصلة بسير العمل المنوط للموظف ، و تنحصر هذه المخالفات في مخالفة القواعد و الأحكام، مع الإسراف في استخدام المال العام ، و من صوره تبديد الأموال العامة في الإنفاق، مع المبالغة في المقتنيات المفترض اقتناءها للإدارة المستخدمة، في حين أن اقتناءها هو من أجل الإشباع الشخصي.

ثالثا : صور و مظاهر الفساد الإداري :

إن صور الفساد الإداري عديدة و متعددة، ويمكن تبيان البعض منها على سبيل المثال لا الحصر كما يلي:

- جريمة الرشوة : و مفادها اتجار الموظف العام بأعمال الوظيفة أو الخدمة التي تعهد إليه للقيام بها للصالح العام، من أجل تحقيق مصلحة خاصة به، ومن أمثلة جريمة الرشوة بالجزائر قضية 26 مليار دولار التي تعود لسنوات التسعينيات، و التي هزت بكيان المجتمع الجزائري .

---

1 - هاشم حمدي رضا : الإصلاح الإداري ، دار الراية للنشر ، عمان ، ط01 ، 2011 ، ص.92.

- جريمة الاختلاس: ومفادها أخذ الأموال الموضوعة تحت يد الجاني بنية تملكها، أو الحصول على أموال الدولة والتصرف فيها من غير وجه حق، بشكل سري وتحت مسميات مختلفة1.

- جريمة التبديد : ومفادها التصرف في الشيء بأي وجه من أوجه التصرفات، و من ذلك استغلال المركبات التابعة للدولة من أجل تحقيق أغراض شخصية، ومن أمثلتها قضية الخليفة و التي أطلق عليها بفضيحة القرن.

- الوساطة والمحسوبية : إن الوساطة في جانبها الايجابي نوع من التعاون والتآزر بقصد تحقيق مطلب مشروع، و في وجهها السلبي فهي تمثل أبشع أنواع التميز و الطبقية و العنصرية، أين يتم التوسط بمقابل قصد الحصول على حق معين ، و تجاوز حقوق الآخرين بالاستناد إلى الخدمة التي تقدمها الهيئات العامة .

- جريمة استغلال النفوذ : إذ أن استغلال النفوذ يكون في تلك الحالة التي يستعمل فيها الموظف العمومي نفوذه من أجل تقديم الخدمة العامة للمواطن، فجريمة استغلال النفوذ تختلف عن جريمة الرشوة، من منطلق أن جريمة الرشوة قد تكون بناءا على طلب الموظف،أو من اقتراح المواطن طالب الخدمة العامة، في حين أنه عندما يتعلق الأمر باستغلال النفوذ فإن الموظف يستعمل نفوذه من أجل تمكين الغير من الاستفادة من الخدمة .

- جريمة الابتزاز: ومفاده استعمال الموظف العمومي لأسلوب الابتزاز و الإكراه، من أجل الحصول على منفعة من المواطن، مقابل تقديم الخدمة العامة، وبتبيان مفهوم الفساد الداري و أنواعه و كذلك أسبابه، من الضروري تسليط الضوء على مدى فعالية الإدارة الالكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري .

---

[1] - فارس رشيد البياني : **الفساد المالي و الإداري في المؤسسات الإنتاجية والخدماتية**، في علم الاجتماع الانحراف والجريمة، دراسة ميدانية، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية ، 201.

المحور الثالث: دور الإدارة الالكترونية في مكافحة الفساد الإداري:

تعتبر الإدارة الالكترونية عن منظومة وإطار عام وتقنية متكاملة تختلف عن الممارسات التقليدية للإدارة العادية، إذ أنها تسجل تحولا كبيرا في الإطار العملي شمل مختلف الأنشطة، و تصبو لتقديم خدمات أفضل من تلك التي تقدم في ظل الإدارة التقليدية 1، أو هي عبارة عن إستراتيجية إدارية في عصر المعلوماتية ترمي إلى التشغيل السليم للموارد المعلوماتية في إطار إلكتروني حديث2 ، وتتجلى أهم متطلباته في توافر برنامج الحاسوب ،و تختلف الإدارة الالكترونية عن كل من الأعمال الالكترونية3، والحكومة الالكترونية 4، والإدارة عن بعد5، والتجارة الإلكترونية 6.

أولا- مفهوم الإدارة الالكترونية:

إن التحول من التنظيم التقليدي إلى تنظيم الاتصالات الالكترونية تعد عملية متعددة الجوانب والمفاهيم والممارسات، فهي ليست بسيطة أو تقنية بحتة يمكن استزادها أو غرسها في أي بيئة، وانتظار ثمرنها بين عشية وضحاها، بل تحتاج إلى نوع من الحنكة و الاحترافية 7.

---

[1] - السويفان عبد السلام : إدارة المرفق الأمن بالوسائل الإلكترونية - دراسة ميدانية -، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية، 2012، ص ص .51،52.

[2] - العاني مزهر شعبان، جواد شوقي ناجي : **الإدارة الإلكترونية** ، دار الثقافة للنشر ، ط 01، عمان ، 2014، ص.33.

[3] - الأعمال الالكترونية هي إجراء جميع الوظائف التي تقوم بها الإدارة عن طريق شبكات الكترونية متصلة متصلة ببعضها البعض، وتتصل بشبكة الانترنيت، أي تحميل جميع الوظائف التقليدية و تحويلها للشكل الالكتروني .كما تشمل الأعمال الالكترونية كل من التجارة الإلكترونية و الإدارة الالكترونية.

[4] - هو عبارة عن مصطلح شاع استعماله ولو أن المصطلح الأدق هو الإدارة الالكترونية ، لأن مهمة الحكومة هي رسم السياسة العامة ، في حين أن مهمة الإدارة هي تنفيذ السياسة العامة، وهذه العملية يمكن أن تكون بصورة رقمية، وبالتالي فإن استعمال مصطلح الحكومة الالكترونية بدلا من الإدارة الالكترونية من لدن بعض الفقهاء فتح باب للتأويل، ويبقى مصطلح الإدارة الالكترونية هو الأدق و الأنسب ، من منطلق أن الهدف من التسمية ليس رقمنة الحكومة بل الإدارة فحسب ، على المستوى المركزي والمحلي، مما يحتم التخلي عن هذا المصطلح الذي يفتح الباب للتأويل ، و هو ما يواكب التطورات الراهنة و التكنولوجية .

[5] - الإدارة عن بعد،هي عملية تسمح لمقدم الخدمة العامة العمل خارج عن الإدارة بالعمل و تقديم الخدمة دون معاناة، و بالتالي تتيح للموظف مزاولة الوظيفة العامة خارج الإدارة ، و قد تكون الإدارة عن بعد هي الأخرى إما تقليدية أو رقمية .

[6] - هي عملية بيع و شراء و نقل و تبادل السلع و الخدمات و المعلومات، و غيره من المعاملات التجارية التي تتم بالبيئة الرقمية ، أي عبر الشبكة .

[7] - علي محمد رحومة : **الانترنيت و المنظومة التكنو- إجتماعية** ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، 2005 ، ص.96.

ويمكن فهم الإدارة الكترونية من خلال دورها و وظيفتها وأهدافها، و التي يمكن إيجازها في مايلي :

- تقديم الخدمات العمومية للمواطنين بصورة مميزة و مرضية خلال 24 ساعة، و طيلة أيام الأسبوع.

- تعلب الإدارة الالكترونية دورا هاما في تحقيق السرعة المطلوبة، مع تكريس مبدأ الشفافية، والحد من ظاهرة الفساد الإداري، و الابتعاد عن المحسوبية .

- تكريس مجتمع قادر على التعامل مع متغيرات العصر التكنولوجي، مع إدارة الملفات بدلا من حفظها، واستعمال البريد الالكتروني بدلا من البريد الوارد.

- ضمان تقديم المعلومات بدقة و كفاءة، و بوقت ملائم و بفعالية مستمرة 1.

وتتجلى خصائص الإدارة الالكترونية في تجميع البيانات من مصدرها الأصلي بصورة موحدة،و تقليص معوقات إتخاذ القرار عن طريق توفير البيانات،والتعلم المستمر و بناء المعرفة ، و توفير المعلومة للمستفيدين بصورة فورية مع زيادة الترابط بين العاملين والإدارة العليا ، كما توفر تكنولوجيا المعلومات من اجل دعم و بناء هيئة عامة تقدم خدمات بصورة ايجابية، و على ذلك فالإدارة الالكترونية هي عبارة عن :

- إدارة بدون ورق : ومفاد هذه الخاصية أنه يستبدل الورق المألوف بالإدارة التقليدية بالبريد الإلكتروني، والأرشيف الالكتروني ، والرسائل مع تواصل الخدمات الرقمية العامة 24/24 ساعة .

- إدارة سرعة : إذ ونظرا للحلول التي يقدمها الحاسوب بمكان العمل فقد حقق نوع من الرفاهية في تقديم الخدمة ، كما وفر الوقت و السرعة في أداء الخدمة العامة ، و ساهم بتدفق المعلومات2 .

[1] - الوادي محمود حسين، بلال محمود : **المعرفة و الإدارة الالكترونية و تطبيقاتها المعاصرة**، دار الصفاء للنشر ، ط01 ، عمان، 2011 ، ص 291.

[2] - عمار بوحوش: **نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد و العشرون** ، دار الغرب الإسلامي، بيروت ، 2006 ، ص.189.

- إدارة تغيير مستمر و مرونة : إذ تسعى الإدارة الالكترونية إلى تحسين و إثراء و رفع مستوى الأداء، سواء بهدف كسب الزبائن،أو بهدف التميز والتفوق،فهي ملزمة بالتغيير المستمر و مواكبة كل تطور جديد طارئ .

- إدارة دقة و موضوعية : إذ أن أداء الخدمة من طرف أجهزة الأجهزة الالكترونية لا وجه فيه للخطأ، من منطلق أنه يتم على أساس قاعدة معلومات متعلقة بالخدمة .

- إدارة تخفيض التكاليف : إذ ورغم أن الإدارة الالكترونية تحتاج إلى التكاليف في أول وهلة عن طريق تكريس ميزانية معتبرة من أجل تطبيقها، إلا أن العمل بها يوفر الكثير ، باعتبار أن أداء الخدمة بصورة تقليدية يكلف أكثر، من خلال كثرة عرض الملفات من موظف لآخر و كثرة التقييمات، وهو ما يمكن تجنبه من خلال الإدارة الالكترونية .

- إدارة تبسيط الإجراءات: إذ ظهر اليوم ما يسمى بطريق المعلومات السريع، أي السرعة في وصول المعلومة إلى المواطن، وطبق هذا المبدأ من أجل التقليل من العقبات و التعقيدات الإدارية، ولاسيما أن العمل التقليدي يحتاج إلى موافقة أكثر من موظف، مع الأخذ بعين الاعتبار ببعض العراقيل المتصلة بالموظف كالغياب، و العطل والتي تؤدي لا محالة لتعطيل تقديم الخدمة، على عكس الإدارة الالكترونية المعروفة بالفعالية، و السرعة والسلاسة في التعامل، فهي إذن إدارة ضد البيروقراطية ، و تقضي على كثرة التوقيعات، والمستندات و النماذج الورقية .

- إدارة شفافية، فالإدارة الإلكترونية هي إدارة شفافية، و ووضوح و محاربة الفساد، وساهمت لد كبير في تحويل تلك العتمة والسرية الموجودة بين المواطن و الإدارة، وأصبحت العلاقة أكثر شفافية وأصبحت تساهم في إرساء الديمقراطية الإدارية وانفتاح الإدارة على المواطن، وبالنتيجة ساهمت لحد كبير في التقليل والحد من الفساد الإداري1 .

[1] - راضية سنقوقة: **دور الإدارة في ترشيد المرفق العام** ، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية ، العدد .12 ، جانفي 2018 ، ص 583 وما بعدها .

- إدارة تزيد في الإتقان، فالإدارة الإلكترونية كآلية عصرية ساهمت في تطوير الإدارة، و تكريس التغيير التنظيمي، وتمثل متعرجا حاسما في شكل المهام ، و الأنشطة الإدارية التقليدية، بحيث تنطوي على المعالجة الفورية والدقة والوضوح التام في انجاز المعاملات .

- تبسيط الإجراءات أمام الحاجة للتحديث وعصرنة الإدارة، أين عملت جل الإدارات على إدخال المعلوماتية إلى مصالحها، وحرصت على الاستخدام الأمثل لها، لما لها من إمكانية في تلبية حاجات المواطنين بشكل سريع .

- إن تحقيق الشفافية الكاملة هو في حقيقة الأمر عبارة عن محصلة لوجود الرقابة الالكترونية ن بكل ما تقدم من خدمات، إذ تعرف الشفافية على أنها الحيز الذي يربط بين المواطن و مؤسسات المجتمع من جهة، والسلطات المسئولة عن الخدمات العامة من جهة أخرى 1.

كما تلعب الإدارة الالكترونية دورا كبيرا في حل العديد من مشاكل الإدارة التقليدية، بفعل ما توفره من مزايا عديدة أمام الجهاز الإداري خاصة، إذ من الضروري السعي وراء محاولة تطبيقها بالشكل الصحيح الذي يمكن معه الاستفادة من مزاياها المتعددة، التي سترفع من جودة الخدمات المقدمة عن طريق القضاء على بعض الانحرافات الفاسدة الممارسة .

ثانيا : الضمانات القانونية لتبني الإدارة الالكترونية و ترسيخها

إن الحديث عن الضمانات القانونية لتبني الإدارة الإلكترونية، يتطلب الوقوف على جملة الدعائم التشريعية التي تسهل تبني الإدارة الالكترونية، والتي يمكن الوقوف عليها من خلال النقاط التالية:

---

[1] - أحمد محمد درويش : **الشفافية و النزاهة حلمنا القادم**، نشرية تكنولوجيا الإدارة، العدد .08، الصادرة في 08 مارس 2007 ، مصر ، ص.03

1- المحددات القانونية الداعية لتبني الإدارة الالكترونية بالجزائر

إن الترسانة القانونية لا تعطي حلول لكل المسائل والإشكالات القانونية، و لاسيما تلك المرتبة عن استخدام وتطوير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، من أجل بناء صرخ معلوماتي متطور، ويمكن تبنيه من لدن كل المؤسسات، من خلال إدماج المعلوماتية و الرقمنة بالإدارة، ولا شك أن ذلك لا يمكن أن يتحقق ما لم يتم ضبط إطار قانوني يحدد مجال العمل الالكتروني، و يهيآ المناخ المناسب له .

فقد حاول المشرع الجزائري بموجب العديد من النصوص القانونية مسايرة التطور الحاصل في تكنولوجيا الإعلام و الاتصال، من خلال سن العديد من النصوص القانونية التي تدخل ضمن الآليات التي تؤسس لفكرة الإدارة الالكترونية، والتي نذكر منها كل من :

- المرسوم التنفيذي رقم 275/98، المتعلق بضبط شروط و كيفية ممارسة خدمات الانترنيت1، و قد أنهى هذا المرسوم احتكار الدولة لقطاع الانترنيت، مما يسمح بظهور مزودين جدد، عموميين و خواص .

- المرسوم التنفيذي رقم 2000/307 ، المحدد لشروط و معايير تنظيم الانترنيت و الاستفادة منها، و حقوق مقتني الخدمة، والجزاءات المتبعة من اجل الحصول على الرخصة، و حالات سحبها، كما أشار إلى ضرورة تشكيل لجنة منح الرخص من أجل تقديم خدمة الانترنيت2 .

- القانون رقم 03/ 2000، والمحدد للشروط العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، والذي كرس الفصل بين وظائف المتعامل البريدي، ومتعامل الاتصالات .

[1] - المرسوم التنفيذي رقم 257/98 ، المؤرخ في 25 غشت 1998 ، المتعلق بضبط شروط وكيفيات إقامة خدمات الانترنيت وستغلالها، ج.ر.ج.ج ، ع.63 ، الصادرة في 26 غشت 1998.

[2] - المرسوم التنفيذي رقم 2000-307 ، المؤرخ في 14 أكتوبر 2000 ، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 257/98، المؤرخ في 25 غشت 1998 ، المتعلق بضبط شروط وكيفيات إقامة خدمات الانترنيت واستغلالها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.60 ، الصادرة في 15 أكتوبر 2000.

ففي إطار الإصلاحات التي قامت بها الجزائر من اجل إنعاش قطاع الاتصالات، وتكنولوجيا الإعلام، عمدت الجزائر إلى سن قانون ينهي إحتكار الدولة للنشاطات الخاصة بالبريد و المواصلات، وكرس الفصل بين نشاطي التنظيم واستغلال و تسيير الشبكات .

وتطبيقا لهذا المبدأ تم استحداث سلطة ضبط مستقلة إداريا، و ماليا و متعاملين أحدهما متكفل بالنشاطات البريدية والخدمات المالية ممثلة في مؤسسة البريد، وثانيهما متكفلة بالاتصالات ممثلة في مؤسسة اتصالات الجزائر، ومن ثم فتحت سوق الاتصالات، والمنافسة .

ومن جهة أخرى تم إنشاء سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية و اللاسلكية في إطار تحرير سوق البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية .

2- الثقة الرقمية :

و مفادها البيئة المعلوماتية المتميزة، والتي تختلف لحد بعيد عن البيئة الرقمية، ومن عناصرها التصديق الالكتروني، والتوقيع الالكتروني، ومن أجل تكريس الثقة الرقمية نص المشرع الجزائري على مجموعة من القوانين، وبرزت خطوات تشريعية جريئة كرست الأرضية لذلك، ومن ذلك اعتراف المشرع الجزائري صراحة بحجية الكتابة الالكترونية من خلال إصدار القانون رقم 10/05، المعدل و المتمم للقانون المدني، حيث حول المشرع الجزائري الإثبات من قالبه الورقي إلى القالب الالكتروني.

3- التوقيع الإلكتروني :

فقد كرس المشرع الجزائري التوقيع الالكتروني بموجب نص المادة 327 فقرة 02، مع مراعاة الشروط المتطلبة في التوقيع الالكتروني حتى تكون له حجية.

4- التصديق الالكتروني :

حيث حددت ممارسة نشاط مقدمي خدمات التصديق الالكتروني بموجب المرسوم التنفيذي رقم 162/07، مما يتطلب الحصول على رخصة تمنحها سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، شريطة أن يكون الشخص مرفقا بدفتر الشروط .

مع الإشارة أن الأشخاص اللذين يخول لهم القانون ممارسة نشاط التصديق، يجب أن تتوافر فيهم شروط ممارسة نشاط خدمة الانترنيت1، وبالتالي فإن نشاط مقدمي خدمة التصديق يعد نشاطهم اقتصادي، ويخضعون للقيد بالسجل التجاري، وتكون جهة التوثيق الالكتروني مسؤولة عن توثيق العقد الالكتروني .

5- الدفع الالكتروني :

حيث تضمن القانون الجزائري عدة أحكام تتعلق بالدفع الالكتروني، و في مطلع سنة 2003 بدأ الاعتراف الرسمي بوسائل الدفع الالكتروني، من خلال الأمر 11/03 المتعلق بالنقد و القرض ، من خلال المادة 69 .2

6- الجريمة الالكترونية :

في ظل الفراغ التشريعي في مجال الجريمة الالكترونية تم إصدار القانون رقم 15/04 المعدل والمتمم لقانون العقوبات الجزائري، و الذي كرش حماية جنائية لأنظمة المعلوماتية، من خلال تجريم كل أنواع الاعتداءات التي تستهدف أنظمة المعالجة الآلية للمعطيات، وذلك من خلال تجريم كل الاعتداءات المستهدفة لأنظمة معالجة المعطيات .

---

[1] - وداد بوراص ، وهاب نعمون: **محددات تطبيق الإدارة الالكترونية في البيئة الجزائرية**، مجلة جامعة القدس للبحوث الإدارية والاقتصادية، المجلد الثاني، العدد 08، 2017.

[2] - والتي تنص على أنه: " **تعتبر وسائل الدفع كل الأدوات التي تمكن الشخص من تحويل الأموال مهما يكون السقف أو الأسلوب التقني المستعمل** " .

وغير بعيد عن ذلك صدر في مطلع سنة 2009 القانون 04/09 ، المتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام و الإتصال و مكافحتها، وتضمنت 19 مادة .

ثالثا: آليات الرقابة الالكترونية و دورها في محاربة الفساد الإداري :

سيتم الوقوف على الآليات المنتهجة للرقابة الإلكترونية (أ)، وكذلك دورها في مكافحة الفساد الإداري (ب) .

أ- آليات الرقابة الالكترونية

إن الرقابة الالكترونية تعتبر أكثر قدرة على معرفة المتغيرات الحاصلة بالتنفيذ، من خلال رصدها الانحرافات، واطلاع الإدارة عليها، مع إمكانية تعرفها على مواطن الخلل قبل وخلال التنفيذ، مع اتخاذها الإجراءات المناسبة من أجل تصحيحها، نظرا لما توفره تلك الرقابة من خصائص تساهم في محاربة الفساد الإداري كالتالي :

- تمكن الإدارة الالكترونية من الحد من المفاجآت، وتحديد الانحرافات بوقت حدوثها ، و إعطاء التنبيه بشأنها بشكل الكتروني من خلال البرامج الرقابية المستخدمة دون حاجة لتدخل بشري .

- توفر الرقابة الالكترونية استخداما فعالا لأنظمة معلومات ، توفر قاعدة معلومات على أداء و أنشطة الجهات التنفيذية، حتى تكون جاهزة عند حاجة الإدارة العليا لاتخاذ قرار معين .

- تعد الإدارة الالكترونية عنصرا أساسيا لإيجاد نظام عمل يركز على الجوانب المؤثرة على أداء الجهات التنفيذية، والتي تكون حاسمة في تبيان نجاح و فشل الإدارة العامة .

- تعد الرقابة الالكترونية إحدى الوسائل الحديثة لحل المشكلات التي أفرزتها التطورات التكنولوجية الحديثة في كشف الوظيفة و تسريب البيانات .

- الرقابة الالكترونية تفعل من الشفافية للجهات التنفيذية ، مما يؤدي لوضوح النشاطات الرقمية .

- توفر الرقابة الالكترونية عنصرا أساسيا لإيجاد نظام عمل مركز على الجوانب المؤثرة على أداء الجهات التنفيذية، والتي تكون حاسمة في تحديد النجاح والفشل، وبالتالي فإن استخدام الأجهزة الالكترونية سوف يفعل موضوع الشفافية[1] للأجهزة التنفيذية، ويجعل نشاطاتها واضحة للأجهزة الرقابية، وبالتالي سوف تعمل على تحديد بؤر الفساد الإداري[2] ، ودعم القرار الإداري، وتؤدي للقضاء على مكامن الفساد، كما تسهل الرقابة الالكترونية في تسهيل الربط بين المستويات التنظيمية، وتوفير قنوات اتصال فاعلة و سريعة .

بحيث يعمل التنبيه الالكتروني على التنبيه لوجود انحرافات مما يؤدي إلى المعالجة الفورية، و توفير الكثير من الوقت و التكلفة، نظرا لتوافر المعلومات المتميزة بسهولة الوصول، و التي تعمل على إزالة الغموض عن الكثير من القضايا ، و تمكن من الرقابة بكفاءة و فعالية ، و هو ما يحد من انتشار الفساد الإداري بنسب معتبرة .

ب- آليات الإدارة الالكترونية في مكافحة الفساد الإداري :

إن الإدارة الالكترونية تشمل في مضمونها تبسيط الإجراءات، و تقييم الأداء و الرقابة كأحد أهم وظائفها، إذ أن الإدارة الالكترونية لم تأتي لمكافحة الفساد بالقدر الذي أتت من أجل تكريس الشفافية، والمسائلة، وعلى ذلك فإن قوام مكافحة الفساد الكترونيا كل من :

---

[1] - إن مبدأ الشفافية في الإدارة والعقود الإدارية له دور فعال في تحقيق نزاهة الإدارة ،و خلق أجواء المنافسة ، و الشفافية ، و له دور هام في الحد من الفساد، لمزيد من التفاصيل حول مبدأ الشفافية أنظر، شريفي الشريف: **مبدأ الشفافية في العقود الإدارية كآلية للحد من الفساد المالي**، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي تمنغاست، الجزائر، العدد3، ص40.

[2] - فيصل محمد الشواوة :**قواعد الحوكمة وتقييم دورها في مكافحة ظاهرة الفساد و الوقاية في شركات المساهمة العامة الأردنية**، مجلة جامعة دمشق للعلوم الإقتصادية و القانونية، المجلد 25، العدد02، 2009، ص131.

- الشفافية : إذ أن تطبيق الإدارة الالكترونية يسهل تحصيل الأهداف، و الغايات والخطط، مع المساعدة في وضوح وسهولة تدفق المعلومات، وسهولة تداول ونشر التقارير الإدارية و المالية، مع أصحاب المصلحة عبر الوسائل الالكترونية .

- المسائلة : إذ أن تصنيف الإدارة الالكترونية يوفر هيكل تنظيمي مناسب للمنظمة يسهل مسائلة المستويات الإدارية المختلفة، و يساعد الموظفين في تقديم التقارير الدورية المنتظمة حول نتائج أعمالهم، و مدى نجاعتهم في تنفيذها، ويساعد كذلك في توفير المعلومات اللازمة من اجل تقييم البرامج و الخطط و المشاريع، و يساعد في تنظيم الاجتماعات، نظرا لما تقدمه من مزايا تمكن أعضاء هذه الاجتماعات من عقدها عن بعد، و تسهيل عملية استقبال الاقتراحات و الشكاوى من الجمهور أو العاملين عبر وسائل التسيير الالكتروني، أو ضد الشكاوى عبر الموقع الالكتروني .

- تبسيط الإجراءات : إذ أن تطبيق الإدارة الالكترونية يتطلب إعادة هندسة العمليات الإدارية، وتبسيط الإجراءات واستكمال اللوائح والأنظمة، الأمر الذي سوف يقلل من درجة السلطة التقديرية المتاحة للعاملين، في التعامل مع الجمهور أو استخدام الموارد .

وبذلك فالإدارة الالكترونية من خلال المزايا التي تقدمها من خلال ترقية أداء الخدمة العامة، والحفاظ على دودتها، ونقل الوثائق الكترونيا ،و تقليص المخالفات، وبسط السهولة في التسيير قد أدت إلى نقلة نوعية وتحول ايجابي في السرعة، وساهمت في فعالية الجهاز الإداري، ناهيك عن كفالتها للنزاهة و الشفافية في تقديم الخدمة العامة .

الخاتمة :

أصبح الفساد الإداري من أكثر الظواهر الاجتماعية انتشارا، وأكثرها خطورة على المجتمع، فقد بات الفساد الإداري عيبا من العيوب التي توصم وحدات و مؤسسات وأجهزة الدولة الإدارية ؛ إذ أن للفساد الإداري تكلفة اجتماعية واقتصادية باهظة، فهو يعد مؤثر سلبي يحول دون تحقيق الازدهار، ويقلص من مجال دولة القانون، ويعرقل الديمقراطية، وغيرها من الآثار السلبية التي تنجم عن أعمال الفساد داخل الإدارة .

فالفساد الإداري ظاهرة خطيرة تهدد عمل الأجهزة الإدارية نظرا لما تحمله من مظاهر للتخلف الإداري، كالبيروقراطية و السلبية وسوء التنظيم الإداري، وتتشارك العديد من الأسباب والعوامل منها الشخصية والبيئية والتنظيمية في ظهور الفساد الإداري، وهو ما يجعل من الآليات التي تعمل على الحد من الفساد الإداري تصب في مجملها على الجانب التنظيمي،كالعمل على تفعيل دور المسائلة و الشفافية داخل الإدارة، والاستفادة من التطور التكنولوجي والمعلوماتي، من خلال سعي الإدارة الالكترونية على مكافحة الفساد الإداري، والقضاء على كافة مظاهرة .

وعلى ذلك فإن نجاح و فشل الإدارة الالكترونية بالجزائر مرهون على قدرة الدولة على الاستعداد والتطبيق الفعلي لها، من خلال توفير الإمكانيات و المتطلبات اللازمة، مع تهيئة البيئة المناسبة باعتبارها تشكل تحولا شاملا من المفاهيم والنظريات و الهياكل و التشريعات .

ورغم ما سبق، لا يمكن أن ننكر الدور الذي لعبته الإدارة الالكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، إلا أنه تبقى الجزاءات الجنائية مطلبا هاما وملح،فإذا كان طموح المشرع باستحداث الإدارة الالكترونية كآلية جديدة إنقاصا العناء على المواطن و تمكينه من خدمة عامة نزيهة، والحد من ظاهرة الفساد الإداري، إلا أن الفساد الإداري كان و مازال متواصلا ،و هذا إن دل على شيء فهو يدل على أن المأمول من تني الإدارة الالكترونية لا يمكن أن يرقى للمستوى المطلوب مادام الواقع يطرح تحديات و عوائق يصعب رصدها والحد منها؛ وهو ما يتطلب معه أن تكون الجزاءات الجنائية الموقعة على الموظف العمومي الذي يقدم خدمة عمومية غير نزيهة صارمة، وأكثر قمع لأن السلاسة التي تقدمها الإدارة العمومية لا يمكنها أن تغطي تفاقم الفساد عمليا .

وانطلاقا من النتائج السابقة يمكن الخروج بجملة من التوصيات التي قد تساهم في ضمان خدمة عمومية نزيهة، وبموجب الرقمنة كالتالي :

- يتوجب نشر ثقافة الإدارة الإلكترونية لدى المواطن، مع انتهاج سياسة المواطن الرقيب على أداء الهيئات العامة هذه السياسة التي مفادها أن يكلف بعض المواطنين بدور الرقابة، لرصد مدى نزاهة الخدمة العمومية المقدمة من طرف الهيئات العامة، سواء في ظل الإدارة التقليدية أو الإدارة الرقمية، هذه التقنية التي أثبتت نجاعتها بالتشريعات المقارنة ومن ذلك التشريع التونسي .

- من الضروري أن تكون العقوبة الموقعة على الموظف التي ثبت ارتكابه للفساد الإداري رادعة، و تتلاءم وجسامة خطئه، كونه يمثل هيئة عامة .

- من الضروري تكريس الأرضية لتبني الإدارة الإلكترونية كآلية لتسهيل تقديم الخدمة العمومية ، و تحقيق الرضا لدى طالب الخدمة العامة ، إذ لا يكفي المناداة بتبني الإدارة الالكترونية ، و بسط ترسانة قانونية قد يعتبرها رجل القانون غير فعالة .

المراجع المعتمدة :

1- القوانين

- القانون رقم 12/05 ، المؤرخ في 04 أوت 2005، المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد .60 ، الصادرة في 04 ديسمبر 2005 ، المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 03/08 ، المؤرخ في 23 جانفي 2008، العدد04، الصادرة في 27 جانفي 2008، المعدل و المتمم بموجب الأمر رقم 02/09 ، المؤرخ في 22 جويلية 2009، العدد .44، الصادرة في 22 جويلية 2009 .

- المرسوم التنفيذي رقم 257/98 ، المؤرخ في 25 غشت 1998 ، المتعلق بضبط شروط وكيفيات إقامة خدمات الانترنيت و استغلالها ، ج.ر.ج.ج ، ع.63 ، الصادرة في 26 غشت 1998.

- المرسوم التنفيذي رقم 2000-307، المؤرخ في 14 أكتوبر 2000 ، المعدل و المتمم للمرسوم التنفيذي رقم 257/98، المؤرخ في 25 غشت 1998، المتعلق بضبط شروط و كيفيات إقامة خدمات الانترنيت واستغلالها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 60 ، الصادرة في 15 أكتوبر 2000.

المؤلفات :

- السويفان عبد السلام: إدارة المرفق الأمن بالوسائل الإلكترونية - دراسة ميدانية -، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012.

- المرسي السيد حجازي: اقتصاديات المشروعات العامة ، الدار الجامعية ، 2004

- الوادي محمود حسين، بلال محمود: المعرفة والادارة الالكترونية و تطبيقاتها المعاصرة ، دار الصفاء للنشر، ط 01 ، عمان ، 2011 .

- العاني مزهر شعبان، جواد شوقي ناجي : الإدارة الإلكترونية ، دار الثقافة للنشر ، الطبعة .01، عمان ،2014.

- حسين مذكور : الرشوة في الفقه الإسلامي مقارنة بالقانون ، دار النهضة العربية ، مصر ، 1997 .

- فارس رشيد البياني: الفساد المالي و الإداري في المؤسسات الإنتاجية و الخدماتية في علم الاجتماع الانحراف والجريمة ، دراسة ميدانية ، المكتب العربي الحديث ، الإسكندرية .

- هيفاء جواد الشيخ حسن و آخرون : سبل مكافحة الفساد المالي و الإداري في العراق، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة ، العدد .27 ، 2011.

- هاشم حمدي رضا: الإصلاح الاداري ، دار الراية للنشر ، عمان، ط01 ، 2011 .

- محمد الصغير بعلي : الوجيز في القانون الإداري،دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2002

- لباد ناصر : الوجيز في القانون الإداري ، ط 04 ، دار المجد، الجزائر ، 2010 .

- عمار بوحوش : نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرون، دار الغرب الإسلامي، بيروت ،2006.

- علي محمد رحومة : الانترنيت و المنظومة التكنو- اجتماعية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2005.

المقالات العلمية

- أحمد محمد درويش: الشفافية و النزاهة حلمنا القادم ، نشرية تكنولوجيا الإدارة ، العدد .08، الصادرة في08 مارس 2007 ، مصر .

- راضية سنقوقة : دور الإدارة في ترشيد المرفق العام، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 12، جانفي2018 .

- شريفي الشريف: مبدأ الشفافية في العقود الإدارية كآلية للحد من الفساد المالي ، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية و الاقتصادية، المركز الجامعي تمنراست ، الجزائر ، العدد .3 .

- فيصل محمد الشواوة: قواعد الحوكمة و تقييم دورها في مكافحة ظاهرة الفساد و الوقاية في شركات المساهمة العامة الأردنية ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الإقتصادية والقانونية، المجلد25 ، العدد02 ، 2009.

- وداد بوراص، وهاب نعمون: محددات تطبيق الإدارة الالكترونية في البيئة الجزائرية، مجلة جامعة القدس للبحوث الإدارية و الاقتصادية ، المجلد الثاني ، العدد .08 ، 2017.

المراجع بالفرنسية

- Braconniér stephane , droit des service publics , presse universitaire de France , paris , 2004 .



الفصل السادس :

معيقات ترقية الخدمات العمومية.



المضمون الأخلاقي للخدمة العامة وتفعيل أسلوب الادارة بالمكشوف لمكافحة الفساد الإداري- عرض مبادرات عالمية -

د. سماح بلعيد – د. سفيان ساسي - جامعة الشاذلي بن جديد /الطارف



تمهيد:

"ما اجتمعت الثروة و السلطة وإلا وكان الفساد ثالثهما". نعم إن العلاقة بين السلطة و المال جريمة كاملة ومكتملة الاركان فمقابل الثروة تتنازل السلطة عن أعز ما تملكه"الأمانة و الشرف" ويكون الوليد مكروها ،فإذا اردت إفساد أي مجتمع فما عليك إلا فتح باب الزواج بين السلطة و المال " 1

لا ننكر أن الفساد الإداري المنظماتي ،صار مفردة من مفردات حياة الأفراد والجماعات في عديد المجتمعات العربية والغربية،وقد أخذ حصته من الاهتمام ك ظاهرة يتداولها الخبراء والمتخصصون وحتى الرأي العام عبر قنوات الاعلام المعارض (الشعب يريد حالة الجزائر مثال) أو عبر تفاعلات الفضاء الأزرق الحيوي أو غيره من الوسائط التي تحاور المجتمع المدني في ظاهرة الفساد فأصبح الفساد الاداري مكشوفا ومعنونا باسم أجهزة وشخصيات محددة وفضائح أخلاقية مكشوفة (رشاوي، اختلاسات وسرقات، اقالات، تهديدات...).

صدرت تقارير وهيئات عالمية في فضح الفساد واحتلت الجزائر ترتيبا بين الدول في انتشار ظاهرة الفساد وانعدام الشفافية خاصة في المنظمات الادارية العمومية (البلديات، مراكز الدفع، المجالس المنتخبة، البنوك...) اين تعطل قطاع الخدمة العمومية التي يطلبها المواطن الجزائري وتحولت يومياته إلى سيناريو رهيب من الطوابير والجدالات الصاخبة في أثناء استخراج وثائق أو ايداع مخالصات،

[1]- السيد عبد الفتاح : **أباطرة الفساد وزراء ورجال أعمال نهبوا ثروات مصر**، دار الحياة، دت ، ص32.

أو التقدم إلى ترشيحات وظيفية أو سياسية.... استقواء ظاهرة الفساد بالجهاز الاداري الرسمي الذي يمثله الموظف العام، يعد أمرا في غاية الخطورة والأخطر هو الزواج بين المال والسلطة الذي وصفه البعض بزواج المتعة الحرام الذي طال مؤسسات الدولة الرسمية وحاولت عناصره احالة كل شيء الى أملاك خاصة وتوظيف القرارات والقوانين لصالحه فانتشر الفساد في مفاصل المنظمة،الدولة" 2. وقد سار المجتمع العربي في هذا الانزلاق الخطير وكانت النتيجة ثورات شعبية مسحوقة كرستها نخب الفساد السياسي والمالي والإداري التي تفرخت في مفاصل الدولة العربية وحققت نزواتها بشكل كافي للأسف... .

من هذا المنطلق تولي هذه الدراسة أهمية إلتزام الموظف العام بأخلاقيات معينة أثناء أداء واجباته الوظيفية ، فقد زاد إهتمام منظمات الأعمال بتدوين و صياغة أخلاقيات محددة ملزمة التطبيق لأعضاء وقيادات المنظمات. و تؤكد بعض الدراسات بأن 90% من المنظمات العالمية لديها قيم أخلاقية مدونة. و إذا كانت منظمات الأعمال تولي أخلاقيات الأعمال أهمية قصوى ، فإن الحاجة تصبح أكبر لمثل هذه الأخلاقيات المدونة في المنظمات العامة نظراً لطبيعة نشاطها و أهمية حيادية تقديم خدماتها للمواطنين دونما تمييز على أساس اللون و الدين والأسرة و القبيلة و المعتقدات والاتجاهات السياسية".1

1. الفساد الإداري، تعريف وتحديد:

- الفساد في معاجم اللغة هو من الفعل فسد، ضد صلح.

أ. لغة، الفساد هو البطلان.

- يقال فسد الشيء أي بطل واضمحل ويأتي التعبير على معاني عدة بحسب موقعه.

-[2] المرجع نفسه، ص11.

-[1] سنان غالب المرهضي: **أثر نظام الحوافز على أخلاقيات الوظيفة العامة دراسة ميدانية على عينة من الموظفين في المنظمات العامة**، منشورات كلية التجارة و الإقتصاد لشئون الطلاب – جامعة صنعاء ،اليمن ،2009.

ب. اصطلاحا: فقد أورد البنك الدولي تعريف للفساد بأنه اساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص فالفساد يحدث عندما يقوم موظف بقبول أو طلب أو ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمناقصة عامة، كما يتم عندما يقوم وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة بتقديم رشاوي الإستفادة من سياسات أو إجراءات للتغلب على منافسين وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استعمال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة مباشرة"2.

- منظمة الشفافية الدولية تعرف الفساد: "استغلال السلطة من أجل المنفعة الخاصة،كما عرف الفساد بأنه سوء استخدام السلطة من أجل تحقيق مكسب خاص أو أنه السلوك البيروقراطي المنحرف الذي يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير شرعية وبدون وجه حق ،كما يعرف أيضا بأنه عدم الإلتزام المتعمد بعدم تنحية المصالح الشخصية والعائلية جانبا في اتخاذ القرارات بمعرفة الموظفين الحكوميين.

- البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة : يعرف الفساد"بأنه إساءة استعمال السلطة العمومية أو الوظيفة للمنفعة الخاصة سواء عن طريق الرشوة أو استغلال النفوذ أو المحسوبية أو الغش أو الإكراه للتعجيل بالخدمات أو عن طريق الإختلاس"1.

- يعرف شقران الرشيدي :الفساد بأنه كل سلوك انتهاك أيا من القواعد و الضوابط التي يفرضها النظام كما يعد فسادا كل سلوك يهدد المصلحة العامة،وكذلك أي إساءة لإستخدام الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب خاصة.

---

[2]- بوزيد سايح: **سبل تعزيز المساءلة و الشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الراشد في الدول العربية**، مجلة الباحث، العدد10، 2012،ص55..

[1]- بوزيد سايح : مرجع سبق ذكره ،ص 56.

- عادل بن أحمد الصالح: يعترف "أن الفساد الإداري شيء طبيعي ينتشر لغياب المساءلة وانعدام المحاسبة وضعف الرقابة. ونحن في المجتمعات العربية لنا خصوصية في الفساد الإداري حيث المحسوبية الإقليمية والقبلية في اسناد الوظائف واستغلال النفوذ، لذلك فنتائج الفساد الإداري خطيرة للغاية، فهو يؤدي إلى هدر الموارد وبالتالي ضعف النمو الإقتصادي وممكن أن يؤدي الى انهيار تام لنظام أي منشأة أو منظمة"

تقول روزابث موس كانتر: كلية الأعمال جامعة هرفرد،"انعدام السلطة يحدث الفساد وتوفير السلطة المطلقة يحدث الفساد المطلق"، هذا وتشمل ظاهرة الفساد التنظيمي جرائم متعددة مثل:

الرشوة .

إساءة استعمال السلطة.

الثروة غير المشروعة.

التلاعب بالمال العام واختلاسه أو تبديده أو إساءة استعماله.

غسل الأموال.

الجرائم المحاسبية.

التزوير وتزييف العمل.

الغش البيعي" 2

نستخلص أن الفساد هو حالة انتهاك حرمة النظام الاداري القائم في جزئياته وكلياته وبطريقة مقصودة أو عمدية، خدمة للمصلحة الخاصة(الذاتية)، حيث المصلحة الذاتية إن وجدت لا تعرف العمل بالأخلاق ولا حتى الأخلاق نفسها مع الجماعة؛ مما يعطل أو يؤخر حيزا كبيرا من تطلعات الأفراد والجماعات الخارجين عن دائرة الفساد،وحتى افق المؤسسات والدول نحو المأمول والواعد الذي تطلبه أو تتوقعه.

إن مكافحة الفساد الإداري والإضرار بمصالح العامة، له بيت قديم في منهج الإسلام وحياة المسلمين.فقد وضح المفكر المصري "جمال الدين محمود" في مقال له "توجيهات الإسلام في ترشيد الخدمة العامة"،إن الإسلام قد أوجب شروطا وضوابط في اختيار القائمين بالخدمة العامة يجب مراعاتها ،كما عرفت الخلافة الإسلامية صورا وآليات محددة لمراقبة وتقويم عمل الجهاز الإداري.

-عمر بن الخطاب قد طبق قاعدة "من أين لك هذا" أو ما يعرف بنظرية التقوى على بعض ولاته ممن اشتبه في أن يكون جانب من ثروتهم نتيجة استغلال المنصب".

-كما ظهرت في الحضارة الإسلامية وظيفة الحسبة والمحتسب في مراقبة الأسواق وأعمال التجارة من قبل الدولة وديوان المظالم للتحقق من الشكاوي التي تقدم ضد الولاة و القائمين بالخدمة العامة، وتطبيق قاعدة علي بن أبي طالب "لا يكون المحسن والمسيء عندك سواء". 1

[2] مدحت محمد أبو النصر: **قيم وأخلاقيات العمل والإدارة**، الدار العالمية ،2008، ط1،ص ص 154-155.

[1] - مدحت محمد أبو النصر: مرجع سبق ذكره،ص128.

يمكن استخلاص أن الحفاظ على المال العام وتقويم عمل القائمين على المصالح العامة لإختيار الأصلح للعمل وعمل الأجهزة الحديثة في المجال ،هو امتداد لما أخذ به عهد الخلافة الراشدة من حرص على كفاءة الإدارة العامة في تحقيق مصالح الناس والتحقق من أمانة وإخلاص القائمين بالعمل العام وإذا توفر في مجتمع حسن اختيار القائمين على الخدمة العامة وقامت أجهزة الرقابة بواجبها بأمانة وإخلاص فإن الفساد الإداري يتلاشى أو يصبح في أدنى صوره وأقل أضراره" 2 .

2. خصائص ظاهرة الفساد الإداري:

ظاهرة مركبة تتداخل فيها الأبعاد الإقتصادية والإجتماعية و الثقافية و السياسية.

ظاهرة عالمية منتشرة في جميع المجتمعات سواء كانت متقدمة أو نامية أو متخلفة غنية أو فقيرة.

الفساد الظاهرة الأخطر وهذه الحقيقة تم التوصل إليها بناءا على تقارير المنظمات الدولية والإقليمية المهتمة (البنك الدولي).

الفساد لا يعترف بالحدود الزمانية .

إن الفساد له تأثير سلبي على عملية التنمية، فينحرف بأهدافها ويبدد الموارد والإمكانات ويسيء توجيهها ويعوق مسيرتها ويتسبب في إيجاد حالة من التذمر والقلق .في اتجاه آخر ،فإن انتشار الفساد يقلل أو قد يحجب المساعدات و المعونات الإقليمية والدولية عن البلد الموبوءة بالفساد" 1 .

3 . الفساد الإداري -أبعاد وتجليات-

إن الفساد الإداري له تاريخ عميق في عديد البنى المؤسسية، في تجارب المجتمعات الإنسانية، فعطل تقدمها بطريقة بليغة .

---

[2] - المرجع نفسه، ص 128.

[1] - مدحت محمد أو النصر: مرجع سبق ذكره ، ص ص 154-155.

في الجزائر: اعتراف خطير للرئيس الجزائري أحمد بن بلة: في تصريحه لإحدى وكالات الأنباء الفرنسية: "أن محصلة عشرين عاما من الإستقلال في الجزائر سلبية تماما وأن كل شيئ أصبح فاسدا في الجزائر في الوقت الراهن وعلى جميع المستويات".فحين يعترف بن بلة وهو من الرؤساء المعروفين بمثاليتهم ونزاهتهم وجهادهم الطويل في تحرير أوطانهم ،كمسؤول وطني في قمة السلطة السياسية مؤكدا على تفشي الفساد الإقتصادي والبيروقراطي والسياسي في المجتمع الجزائري،خير شاهد على مدى تورط صفوة القوة في المجتمع في ممارسات اقتصادية فاسدة، وبالتالي انعكس ذلك على قطاع كبير من أفراد المجتمع ...ولا شك أن الأحداث السابقة والجارية حاليا في المجتمع الجزائري تؤكد ما قاله بن بلة" 2 .

فقد وفقت منظومة الفساد بشكل كافي على جميع الأصعدة، البشرية والمادية في بنية المؤسسة الجزائرية التي عرفت منعرجات ومنعرجات خطيرة، زعزعت استقرارها بشكل كبير. وأبعدتها عن متطلبات التنمية واحتياجات المجتمع ،الذي تحول 70 بالمائة منه إلى فاقدي الوظائف،مسرحين ومطرودين من العمل وعمال أرباب عائلات بأجور مجمدة لسنوات ...إفلاس الخزينة الوطنية ومن ثم غلق المؤسسات وحل البعض منها كل ذلك جرى في ظروف متخلخلة تخطيطيا ،تنم عن حالة أزمة وغياب وفقدان الوعي بالكامل لأجهزة الدولة الجزائرية في بسط أجهزتها وآلياتها القوية لتنظيم وحقن الوضع.إذن أصبحت المؤسسة أمام رهان معلن "التنظيم فسد من الداخل لا من الخارج "أي بفعل ظروف وعوامل ذاتية داخلية، يصنعها البشر وفق سلوكات غير وجيهة.

وقد ذكر جون ماكري"أن الفساد يمثل الحجة الأساسية للثورات والإنقلابات العسكرية التي تحدث في كثير من المجتمعات النامية"3 .

[2]- محمد علي البدوي: **دراسات سوسيولوجية**، ط1، دار النهضة العربية، مصر ،2004 ،ص14

[3] - المرجع نفسه ، ص 10.

- الرئيس نيريري رئيس جمهورية تنزانيا: "أن جميع الشخصيات الكبرى في تنزانيا تقريبا لا هم لهم سوى جمع الثروات وتقاضي الرشاوي في الوقت الذي يعاني فيه الشعب أزمة اقتصادية طاحنة"،وجاء في مضمون الحديث أن الفساد الإقتصادي على مستوى الأفراد والمؤسسات والتنظيمات الحكومية السياسية الكبرى أصبح متفشيا داخل المجتمع الأمر الذي أصبح فيه الفساد يمثل قيمة عامة ولا يلقى أي معارضة من قبل أفراد المجتمع... واتهم نيريري أعضاء حزبه الحاكم وقال "أن معظم أعضاء الحزب يجرون وراء الثروة ويرتشون".

ويذكر التاريخ أن جيري رولينجر،ظابط الطيران الشاب في جمهورية غانا الذي قاد الإنقلاب العسكري الذي وقع في غانا في آخر ديسمبر1981 ،وهو خامس انقلاب عسكري شهدته غانا بعد الإستقلال عام 1958 وصرح أنه قام بانقلاب لتطهير البلاد من الفساد" .وانتهى أمره باعتزال الحياة السياسية والعسكرية معا وتسليم الحكم للمدنيين وذلك بسبب شكوى أفراد المجتمع من الآثار السيئة المترتبة على فساد الحكومة ،وقد أشار جيري قائلا: "لقد ظننت أنه يكفي أن تتخلص من رؤوس الفساد ولم أكن أتصور أن عودة الحياة الديمقراطية ستعني السماح لنفس قوى الفساد القديم بالسيطرة على غانا مرة أخرى" 1.

يؤكد كولين ليز: "أن الإستعمار،لعب دورا كبيرا في غرس قيم الفساد الإقتصادي ،هذا فضلا عن الجهل والتخلف والفقر والإغتراب،تلك السمات التي يتسم بها قطاع كبير من أفراد بعض المجتمعات النامية،فالفساد لدى تلك الفئات من المجتمع،ليس فسادا مخططا ولكنه فساد تلقائي متوارث وأن عملية تغييره لا يمكن أن تتم بسهولة ويسر ولكنها في حاجة إلى عملية تنشئة اجتماعية جديدة" 2.

---

[1] محمد علي البدوي: مرجع سبق ذكره ، ص ص 15-16.

[2] المرجع نفسه ،ص 21.

4. اشكال الفساد وخصائصه:

انواع الفساد	المصدر	شمولية التأثير	سهولة الاكتشاف	سرعة المعالجة	كلفة المعالجة	درجة العلنية
الفساد الصغير	صغار الموظفين	جزئي وحدود بافراد	سهل الاكتشاف	يعالج بسرعة	بسيط	واضح
الفساد الكبير	كبار المسؤولين	شامل التأثير	صعب الاكتشاف	سريع المعالجة	مكلف	واضح الى متوسط الغموض
الفساد السياسي	كبار السياسيين والقادة	شامل التأثير	في بعض الحالات صعب الاكتشاف	بطيئ المعالجة	مكلف	واضح الى متوسط الغموض
الفساد الثقافي	مؤسسات الاعلام ومراكز البحث	شامل التأثير (التظليل الجمهوري).	صعب الاكتشاف	بطيئ المعالجة نسبيا	مكلف جدا	علني مبطن
الفساد البيروقراطي	الجهاز الاداري و العاملين فيه	محدود	في بعض الحالات صعب الاكتشاف	سريع المعالجة	قد يكون مكلف	غير واضح
الفساد الشامل	جميع الاجهزة في الدولة والشركات	شامل معتمدا على شيوع ثقافة الفساد	صعب الاكتشاف ومعقد بسبب خبايا النوايا الحسنة	بطيئ جدا ويحتاج الى منهجيات عمل معقدة	مكلف جدا	واضح

الفساد الجزئي	اجهزة وادارات محددة وموظفين محددين	محدود التأثير	سهل الاكتشاف	سريع المعالجة	متوسط الى منخفض	غير واضح
الفساد الحضاري الاجتماعي	المجتمع وثقافته وتراثه	شامل	صعب الاحساس به لوجود القناعات المسبقة	بطيئ المعالجة جدا	كلفة عالية جدا	معلن ويفهم بالعكس
فساد منظمات الاعمال الخاصة	مدراء وموظفي الشركات وقد يساعد عليه المجتمع	محدود	سهل الاكتشاف	سريع المعالجة	متوسط كلفة المعالجة	متوسط الوضوح

المصدر: عز الدين بن تركي و منصف شرفي، "الفساد الاداري :أسبابه ،آثاره، وطرق مكافحته اشارة لتجارب بعض الدول-، مداخلة مقدمة في فعاليات الملتقى الوطني الأول" حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والاداري، مخبر المالية، بنوك وادارة الاعمال، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، يومي 7/6 ماي 2012.

5. مبادرات عالمية على شرف مكافحة الفساد الإداري:

1.5. تجربة ماليزيا في مكافحة الفساد المالي و الاداري:

تجربة ماليزيا في مشروع قانون النزاهة ومكافحة الفساد تجربة ناجحة وحققت مؤشرات مدركات الفساد على المستوى العالمي وفق تصنيف منظمة الشفافية العالمية ...في ماليزيا منظومة متكاملة لمكافحة الفساد تبدأ بمراجعة شاملة لكافة التشريعات و الانظمة التي من خلالها يمكن ان يجد الفاسد مظلة يحتمي بها ويتسلل من خلالها كالمشتريات الحكومية و العطاءات العامة و المراقبة المالية ومكافحة غسل الاموال واستقلال القضاء ووضع معايير قانونية لتعيين ومساءلة القضاة وتجريم الرشوة في القطاع الخاص وحوكمة الشركات اضافة الى التجربة تمر بتعزيز منظومة القيم الايجابية التي تأنف الفساد وتفعل الدور الوقائي والتوعوي لكل المؤسسات الوطنية.

نجحت التجربة الماليزية من خلال بوابة الكترونية توفر فيها الحكومة قاعدة بيانات ثابتة وراسخة لهيئة مكافحة الفساد لكل النشاطات الادارية والمالية للدولة، ولأنها تعتمد في العطاءات الحكومية والمشتريات العامة على الاساليب الالكترونية الحديثة ومعايير دقيقة تمنع التواطؤ والمحاباة .

في تلك التجربة أيضا يقدم اشهار الذمة بهيئة مكافحة الفساد التي لها الحق في متابعة تنامي املاك المسؤولين ومدى التزامهم بأحكام القانون .كما تقوم وحدة غسل الاموال بدور الاستخبارات المالية لتوفير المعلومات لهيئة مكافحة الفساد لمباشرة التحقيق وحصر التحقيق في قضايا الفساد في الهيئة "1 .

---

[1]- طلال الشرفات: "عضو هيئة مكافحة الفساد" في ماليزيا، المملكة الاردنية الهاشمية،هيئة النزاهة ومكافحة الفساد على الموقع www .jacc.gov.jo، تاريخ الزيارة 2018/3/1 بتوقيت 6.54

2.5. تجربة سنغافورة في مكافحة الفساد:

"سنغافورة اليوم هي رابع أهم مركز عالمي للأموال وخامس أغنى دولة من حيث احتياطات العملة الصعبة كما يبلغ معدل الدخل الفردي للمواطن مستويات قياسية تصل الى 60 الف دولار للفرد.

كانت ستغافورة عند استقلالها من اكثر الدول فسادا في العالم فكيف اصبحت هذه الدولة اليوم خلال الثلاثين سنة الاخيرة اقل الدول فسادا على مستوى العالم حسب منظمة الشفافية الدولية .لاحظنا أن مكافحة الفساد في هذه الدولة انطلقت من ارادة سياسية ثابتة تركز على عدة مرتكزات:

التركيز على وجود قوانين صارمة وغرامات مرتفعة ضد الفاسدين وضمان سيادة القضاء واستقلاليته وكفاءته ونزاهته وعدم تعامله مع المفسدين .

النظر والاستفادة من تجارب الدول الاخرى والحرص على تبني تطبيق المعايير الدولية.

الفصل بين الوزارات وهيئة المراقبة لضمان استقلالية هذه الاخيرة وتحريرها من ضغط السلطة التنفيذية .

تبسيط الاجراءات الادارية و الحد من الوثائق المطلوبة وتوسيع استعمال الخدمات الالكترونية في الادارات.

وضع معايير وقوانين واضحة ودقيقة يستند عليها الموظف في آدائه لعمله لتفادي المنطقة الرمادية.

الفحص المسبق للحالة الاجتماعية للموظف قبل التوظيف وتصريحه بممتلكاته"[1].

3.5. تجربة تركيا في مكافحة الفساد:

مفاتيح نجاح التجربة التركية، أمور عدة على رأسها "محاربة الفساد"،حيث قال أردوغان ذات مرة "نجحنا لأننا لانسرق"، وترسيخ مفهوم أن الحكومة خادمة للشعب لا حاكمة للشعب ،وتعزيز استقلالية القضاء وشفافيته والاهتمام بالتعليم ،حيث تحول الانفاق الاعلى في الميزانية العامة التركية من السلاح إلى التعليم والصحة"[2]

جاء على لسان رجب طيب أردوغان :" أنجزت حكومة حزب العدالة والتنمية، خلال العشر سنوات الأخيرة، يدفعها حب مغاير لشعبها ودولتها – الكثير من الخدمات الكبيرة في كل المجالات، وحققت استثمارات ضخمة وإصلاحات جذرية، ولاشك أن الإصلاحات الديمقراطية تحتل مكانة خاصة ومتميزة بين الخدمات التي قدمتها الحكومة خلال تلك الفترة.

"إن تقاليدنا الأصيلة و العريقة، قد تأسست على مبدأ عبر عنه " الشيخ أدبالي"في أروع شكل لها، حين قال " ليحيا الإنسان حتى تحيا الدولة" فالدولة وجدت من أجل الإنسان ومن أجل خدمته فالدولة التي لاتقدر الإنسان قدره وتقصي أبنائها وتميز بين مواطنيها وتنسج حول نفسها سياجا ضد مواطنيها، إنما هي دولة عاجزة عن تقديم الخدمات لمواطنيها وعن ضمان حقوقهم...فالدولة ليست كيانا يضع نفسه في مواجهة مع شعبه، وإنما هي كيان عليه أن يبقى ويظل مع شعبه وبه ومكلف بتقديم الخدمات له.

---

[1] تجربة سنغافورة في محاربة الفساد: " التيار نيوز، نشرية الكترونية اخبارية جامعة ،17 فبراير2016، على الموقع: www.attayarnews.net

[2] سامي النصف: التجربة التركية وأسباب نجاحها، متوفرة على الموقع :www.alarabiya.net. بتاريخ 10/ماي/2016.

لقد بذلنا جهودا في العشر سنوات الأخيرة حتى نتمكن من جعل الدولة في خدمة الشعب ومن تجاوز مشكلة الثقة بين الدولة و الشعب، أي من أجل جعل الشعب يحتضن الدولة. وانطلاقا من مفهوم أن الديمقراطية و التنمية تبدأ من الداخل"، قمنا بإصلاح الإدارة المحلية وخطونا خطوات مهمة في المجال الإجتماعي الإقتصادي بواسطة المشروعات مثل(مشروع دعم البنية التحتية في القرى، مشروع دعم البنية التحتية في البلديات، مشروع العودة إلى القرية وإعادة التأهيل، برنامج الدعم الإجتماعي، برنامج تعويض ضحايا الإرهاب عن الأضرار التي لحقت بهم"

نجحنا إلى حد كبير بفضل السياسات التشجيعية في تقليص الفروق التنموية الموجودة بين مختلف الأقاليم التركية ونشرنا الرخاء حتى أصغر بقعة سكنية فيها "1.

خطونا خطوات جبارة أطلق على كل منها " الثورة الصامتة" في مجالات مكافحة الإرهاب و التحول الديمقراطي وفي مجال القانون، لم نقدم تنازلات في مجال الأمن أو الديمقراطية أو الحريات ومن أجل تأسيس السلام الإجتماعي اتخذنا من أساليب المعالجة غير المألوفة أساسا وقمنا بتطوير منظور أمني جديد ألغينا حالة الطوارئ ومحاكم أمن الدولة و المحاكم ذات السلطات الخاصة ، وأسسنا مستشارية النظام العام و الأمن والأهم من ذلك قمنا بثورة ذهنية من خلال مبادرة السلام الإجتماعي التي أطلقنا عليها اسم " عملية الوحدة الوطنية والأخوة". بهذه الثورة وضعنا مفهوما يتخذ من المواطن وخدمته أساسا له، ويقبل بالإختلاف باعتباره مصدر ثراء بدلا من المعالجة الدولتية التي ترى مواطنيها، مصدر تهديد لها(....)"2

[1]- أحمد رجب طيب أردوغان: **الثورة الصامتة- حصاد التغير و التحول الديمقراطي في تركيا 2002 -2012**،ترجمة طارق عبد الجليل وأحمد سامي العابدي، ط2، نوفمبر2013 ، ص7

[2]- المرجع نفسه، ص**8**.

إن هذه المبادرات العالمية التي عرضنا اليها في اطار مكافحة الفساد في دول مثل ماليزيا وتركيا وغيرها.... هي تأكيد على اعتماد مقاربة السلام الاجتماعي ونظافة التدبير العمومي في داخل أعمال المكاتب والمنظمات وكيان الدول وحفظها من الأيادي السوداء والتنظيم الموازي الذي يشتغل في المنطقة الرمادية،متابعة ومحاسبة العناصر الفاسدة في القمة أو القاعدة، هذه العناصر التي تكبر أعمالها وتعظم أموالها بالحسابات غير الوجيهة واللاأخلاقية التي تأكل من مال العامة وحقها في الحياة الكريمة... كلها سياقات وتمظهرات ...تنم عن الحقيقة الكاملة لوجود آليات محاربةالفساد الاداري الذي يعطل الخدمة العامة وتوقعات المواطن بشكل كبير ليولد العنف الجمعي والتخلف والإضرار بالمال العام والمصلحة العليا.

لا شك أن منهج الإسلام في مكافحة الفساد الإداري والإضرار بمصالح العامة، مؤكد أيضا فقد أقر الإسلام شروطا وضوابط في اختيار القائمين بالخدمة العامة يجب مراعاتها ،كما خبرت الحضارة الإسلامية صورا وآليات معينة لمراقبة وتقويم عمل الجهاز الإداري . عمر بن الخطاب طبق قاعدة "من أين لك هذا" أو ما يعرف بنظرية التقوى على بعض ولاته ممن اشتبه في أن يكون جانب من ثروتهم نتيجة استغلال المنصب"،كما ظهرت في الحضارة الإسلامية وظيفة الحسبة والمحتسب في مراقبة الأسواق وأعمال التجارة من قبل الدولة وديوان المظالم للتحقق من الشكاوي التي تقدم ضد الولاة و القائمين بالخدمة العامة، وتطبيق قاعدة علي بن أبي طالب "لايكون المحسن و المسيء عندك سواء".

ومن ثم فإن الحفاظ على المال العام وتقويم عمل القائمين على المصالح العامة لإختيار الأصلح للعمل وعمل هذه الأجهزة الحديثة هو امتداد لما أخذ به عهد الخلافة الراشدة من حرص على كفاءة الإدارة العامة في تحقيق مصالح الناس والتحقق من أمانة وإخلاص القائمين بالعمل العام ،وإذا توفر في مجتمع حسن اختيار القائمين على الخدمة العامة وقامت أجهزة الرقابة بواجبها بأمانة وإخلاص فإن الفساد الإداري يتلاشى أو يصبح في أدنى صوره وأقل أضراره" 1

[1] - مدحت محمد أبو النصر: **قيم وأخلاقيات العمل والإدارة**، مرجع سبق ذكره، ص 128

نفهم من ذلك أن الإسلام طالب،بمشروع مأسسة الموظف العام على الأخلاق good ethic وبنائه من الداخل لا من الخارج وفق منظومة رمزية تقولبت اليوم كمدونة مكتوبة تعرف في علم الادارة "أخلاقيات الأعمال" .وإن هذا الذي يعوز عالمنا العربي افراد ومؤسسات ودول وبطريقة بليغة. يقول المفكر الجزائري مالك بن نبي:"إذا نظرنا إلى هذا الوضع نظرة اجتماعية ، وجدنا أن جميع الأعراض التي ظهرت في السياسة أو في صورة العمران، لم تكن إلا تعبيرا عن حالة مرضية يعانيها الإنسان الجديد – إنسان ما بعد الموحدين- الذي خلف إنسان الحضارة الإسلامية ، والذي كان يحمل في كيانه جميع الجراثيم التي سينتج عنها في فترات متفرقة جميع المشاكل التي تعرض لها العالم الإسلامي منذ ذلك الحين، فالنقائص التي تعانيها النهضة الآن، يعود وزرها إلى ذلك الرجل الذي لم يكن طليعة في التاريخ ، فنحن ندين له بمواريثنا الإجتماعية وبطرائقنا التقليدية التي جرينا عليها في نشاطنا الإجتماعي ، ليس ذلك فحسب ، بل إنه يعيش الآن بين ظهرانينا، وهو لم يكتف بدور المحرك الذي دفعنا إلى ما ارتكبنا من خيانة لواجبنا وأخطاء في حق نهضتنا، بل لقد اشترك معنا في فعلنا،لم يكتف بأن بلغنا نفسه المريضة التي تخلقت في جو يشيع فيه الإفلاس الخلقي والإجتماعي والفلسفي والسياسي، فبلغنا ذاته أيضا "1

لا ننكر أن التفكير الغربي له فقه أيضا في هذه الفكرية،حيث نجد :فان فيلوك :يقرر أن أخلاقيات الأعمال هي الدراسة والتحليل المنهجي للعمليات التي يتم من خلالها تطوير القرار الإداري بحيث يصبح هذا القرار خيارا أخلاقيا آخذا في الاعتبار ما هو صحيح و جيد للفرد و للمجموعات وللمنظمة.

- و قد أوضح الباحث "ويلي" أن أخلاقيات الأعمال هي مجموعة من المبادئ و القيم الأخلاقية التي تمثل سلوك منظمة ما وتصنع محددات على قراراتها" 2

[1] - مالك بن نبي: **مشكلات الحضارة- وجهة العالم الإسلامي**، ترجمة عبد الصبور شاهين، دار الفكر ،2002، ص37.

[2]- الطاهر محسن منصور الغالبي : **المسؤولية الاجتماعية واخلاقيات الاعمال** ، دار وائل للنشر و التوزيع ، 2005 ، ص 135.

تمثل أخلاقيات الأعمال، التصرفات والأنشطة التي يقوم بها الفرد في المنظمة، من انتظامه في العمل، واتصاله بالآخرين و انفعالاته و رضاه عن العمل و قيامه بأداء مهامه كل هذا السلوك يمثل النواة الأولى لسلوك وأخلاق المنظمة ككل ويتأثر السلوك الأخلاقي للفرد بكل من خصائصه الشخصية، و أيضا البيئة التي يعمل فيها" 1

هكذا أصبحنا نقرأ اليوم في عديد الأدبيات العلمية، جيل جديد من المفاهيم: أسلمة الإدارة، الإدارة بالمكشوف، الإدارة العقائدية، ... كلها مسوغات فيها صيحة نحو ،"عملية توظيف المنابر الدينية والقنوات التربوية الأخلاقية والمعرفة الرمزية التراثية، والخبرة الإجتماعية الحرفية ضمن الأبنية الإدارية المنظمة". 2 إذن العودة إلى أخلاقيات الأعمال هي الحل في مشكلات الخدمة العامة و الإدارة المعاصرة. يقول فرانسيس فوكوياما في كتابه الشهير- الثقة- trust الصادر عام 1995،"إن الأخلاق أهم من القوانين وإن الثقة أهم من رأس المال، وأن أي سياسة أو منظمة لن تنجح إذا غابت عنها الثقة وفقدت مبادئ الشرف والأمانة وعلى أي إنسان إذا أراد أن ينجح أن يلتزم بمجموعة من الأخلاقيات الحميدة،حتى تتفق أقواله وقيمه مع أفعاله وسلوكياته، فعلى سبيل المثال إذا نادى المدير بين المرؤوسين بضرورة الإلتزام بالأمانة والإخلاص والتحلي بالصدق والحب...فإنهم سوف يلتزمون ويسيرون على نفس النهج إذا رأو هذه الأخلاقيات لدى المدير"3.

إذن أخلقة أعمال المكاتب هو الحل في تصفية الفساد المنظماتي وتجفيف منابعه ومن يرتاد الخدمة العامة من الشرفاء أن يفكر بمنطق المأسسة لا بمنطق الأنا فالخدمة العامة تنأى عن عصابات الفساد. هكذا ولد الفكر التنظيمي أطروحة معرفية أخذت عنوانا "الإدارة بالمكشوف" و هو مشروع بليغ الأثر إلى كل المديرين الشرفاء الذين يراعون أحكام الأخلاق و أحكام ضمائرهم في خدمة مرؤوسيهم وخدمة مجتمعهم.سنحاول في هذه الورقة العلمية بحث الادارة بالمكشوف وتفكيكها كآلية تنظيمية لتصفية الفساد المنظماتي وتمكين الخدمة العامة وتعزيز ثقة المواطن بها.

[1]- راوية حسين : **السلوك في المنظمات** ، الدار الجامعية ، الاسكندرية ،2001،ص 29.

[2]- العربي بلقاسم فرحاتي: **تأهيل الموارد البشرية قديما وحديثا**-، الأردن: دار أسامة للنشر ،2012،ص 244.

[3]- مدحت محمد أبو النصر، مرجع سبق ذكره ،ص 72.

6.الإدارة بالمكشوف في التأسيس العلمي:

يقول جون كيس:" إن الشفافية والمكاشفة من عناصر نجاح إدارة أي منظمة" 1 ، والإدارة على المكشوف (open book management) والمنظمة المكشوفة open book organization.استخدمت لأول مرة عام 1989 في مقال كتبه جون كيس يصف فيه تجربة ثلاث شركات طبقت هذا النوع من الإدارة،بما فيها شركة src في ولاية ميسوري في الولايات المتحدة الأمريكية والتي كان هو رئيسها التنفيذي.

في عام 1992،نشر جاك ستاك وبوبير لنغهام ،كتابهما عن لعبة الأعمال العظيمةthe games of business ،ثم قام جون كيس عام 1995 بنشر كتاب عن الإدارة على المكشوف-ثورة الأعمال المقبلة the coming book management-business revaluation

في عام 1995،نشر لشبستر وكاربنتر ،كتاب "قوة الإدارة بالمكشوف" ونشر ماك كوى كتابه "خلق المنظمة المكشوفة" .2

1.6. الإدارة على المكشوف: تعريف وتحديد:

الإدارة على المكشوف، هي عملية تدريب العاملين على فهم الأرقام والتعامل معها بحرفية ومسؤولية (التدريب).

إبلاغ كل العاملين بالموقف المالي للمنظمة كل أسبوع(المصارحة).

-كشف كل المعلومات لجميع العاملين(المكاشفة).

تحديد رقم حساس أو حاسم للمنظمة(مثل معدل التدفق النقدي، معدل الإنتاج، نسبة الأرباح،عدد العملاء، معدل التوزيع...).

---

[1]- مدحت محمد أبو النصر: مرجع سبق ذكره ،ص 125.

[2]- المرجع نفسه ، ص 125.

وضع هذا الرقم في شكل رسم بياني أو أعمدة بيانية أو نماذج مجسمة في مكان واضح وظاهر لجميع العاملين.

تدريب العاملين على التفكير و التصرف كرجال أعمال لا كموظفين.

أسلوب فريق العمل هو القاعدة في انجاز المهام بشكل يرتكز على الأهداف رالمحددة والتنسيق والتعاون.

تطبيق نظرية مشاركة العاملين في صنع القرارات واتخاذها أحيانا دون الرجوع إلى الإدارة.

ضرورة أن يمتلك الموظفون حصة من أسهم المنظمة.

ضرورة أن يحصل الموظفون على نسبة عادلة من الأرباح التي أسهموا في تحقيقها.

تشجيع المقترحات الجيدة وإعطاء مكافآت عليها.

تطبيق نظام حوافز عادل وسريع"1

نستخلص أن الإدارة بالمكشوف،التي تقول بها الأدبيات المعاصرة في علوم الإدارة والتنظيم،هي تأكيد على مدخل الأخلاقيات في ترشيد مجموعة العمل....ذلك أن تكريس المشورة والتعاون وتبادل الأفكار والوظائف والأدوار والمعلومات وسيادة الإخاء والحرية والسلم والإحترام وكبح بيئة السخط والغضب والتحرشات المعكوسة ..،كلها سياقات وتمظهرات لإدارة الاعمال، على الطريقة المثلى في فهم الإنسان ومقاربة معنى أن تدير منظمة أعمال، أو ترشد مجموعة بشرية منظمية نحو الآداء الأفضل.

[1]- مدحت محمد أبو النصر: مرجع سبق ذكره ،ص ص 126-127 .

2.6. مقومات الإدارة بالمكشوف: تقوم نموذج الإدارة بالمكشوف على المقومات الإجرائية التالية:

أ. الشفافية transparency:

الشفافية هي الدرس الأول والبدء الأول في تطبيق المنظمة المكشوفة.

تشير الشفافية إلى الوضوح وعدم الغموض واستكمال الرؤية للصورة وكشف جميع الأمور،هذا ويقصد بالشفافية في إدارة المنظمات كما توضح أماني قنديل،الوضوح و الصدق و المكاشفة من جانب المنظمة والمسؤولين عنها ...لرصد مصادر التمويل والآداء الحقيقي الواقعي للمنظمات.

الشفافية إذن هي كشف الحقائق والنقاش العام الحر حول تلك الحقائق وضرورة اطلاع الأعضاء والمواطنين والجهات الممولة والمهتمين على تفاصيل تلك الحقائق ومناقشة السياسات المختلفة بطرق متاحة للجميع والكشف الذاتي لأوجه القصور في الآداء و الحكم الداخلي"1

ب. المساءلة questionability:

يقصد بالمساءلة كما توضح أماني قنديل خضوع كل شخص أو كل جهة مسؤولة للمراجعة وتحمل الأطراف التزاماتهم ومسؤولياتهم عن الأفعال التي بدرت منهم...ولا يوجد شخص أو جهة في المنظمة بعيدة عن المساءلة.

[1]- مدحت محمد أبو النصر: مرجع سبق ذكره ،ص 127.

إن المساءلة هي حق العملاء والجمهور و المنظمات المعنية والجهات الممولة و الجهات الرقابية و المجتمع ككل، في سؤال منظمة المجتمع المدني عن السياسات والقرارات والبرامج و الحسابات الخاصة بالمنظمة وعلى المنظمة أن ترحب بذلك وأن تقدم كشف حساب عن قراراتها وأنشطتها ومواردها المالية للأطراف المعنية وفقا لآليات ومبادئ متفق عليها"،1

عن الفرق بين المحاسبة و المساءلة،هي أن المحاسبة مدخل موجه للجوانب المالية فقط السارية في المنظمة،أما المساءلة فتشمل كل الأوجه الأخلاقية والقانونية والإدارية و السياسية والبيئية وبما فيها أيضا الجوانب المالية كتصفية الذمة مثلا واحتساب العوائد ومراجعة الميزانية المالية العامة للمنظمة".

ت. المشاركة participation

تعتبر المشاركة من المبادئ الرئيسية لنجاح أي منظمة في تحقيق أهدافها وكل المدارس الإدارية تؤكد أهمية مشاركة المرؤوسين في جميع مراحل العمل"

يقصد بالمشاركة التفاعل الإيجابي للفرد عقليا وعاطفيا وسلوكيا في مواقف الجماعة أو المنظمة،بطريقة تساهم في تحقيق الأهداف بكفاءة وفعالية".2

ترتهن المشاركة التنظيمية في بيئة الأعمال،بدرجات متفاوتة من اشتراك العاملين في العمليات الإدارية واتخاذ القرارات المتعلقة بأعمالهم (المشاركة في الأرباح،سياسات العمل،منظومة الحوافز،...).

حدد المفكر المصري عصام الدين محمود العناني مقومات المشاركة العمالية في بيئة العمل في ثلاث مستويات كالتالي:

[1]- المرجع نفسه ،ص ص 127-128.

[2]- المرجع نفسه ، ص ص 128-129.

مستوى الفهم المتبادل بين العاملين و إدارة المنظمة(روح الفريق).

درجة الإستشارة،أي إشراك الرئيس مرؤوسيه في الحصول على اقتراحاتهم بما يمس أعمالهم .

درجة تفويض السلطة لإتخاذ القرار"[1]

واقترح كل من بول براون و روبرت روسن، في كتابهما"المبادئ الثمانية في قيادة الناس ":

الإستخدام الأمثل للطاقات البشرية.

تحقيق التقارب بين العاملين.

توفير مناخ مناسب للعمل الجماعي و الفرقي.

حفز العاملين على النجاح في العمل.

إشراك العاملين في الملكية.

[1]- مدحت محمد أبو النصر، مرجع سبق ذكره ، ص130.

ومن نتائج مشاركة المرؤوسين نذكر:

ضمان معاونة المرؤوسين مديرهم

تقبل المرؤوسين للقرارات التي شاركوا في صنعها

تقليل مقاومة المرؤوسين للسلطة.

تقليل مقاومة المرؤوسين للتغيير الذي ساهموا في اقتراحه

-نجاح البرامج والمشروعات التي شارك المرؤوسين في تحطيطها

تشجيع المرؤوسين على المساهمة في تحمل المسؤولية وذلك لشعورهم وتفاعلهم مع الموقف.

بناء وتدعيم الولاء المؤسسي للمرؤوسين تجاه المنظمة التي تحرص على أخذ رأيهم واحترامه وعلى إتاحة الفرصة لهم للمشاركة في جميع مراحل العمل وكأن المنظمة هي ملكهم وليست ملكا للآخرين"1.

تمنح مقومات الادارة بالمكشوف "مرونة للسلوك الوظيفي في المؤسسات الحكومية والخاصة و جعل الوظيفة العامة أكثر استقامة واستجابة للتطور المهني في حقل الإدارة العامة وأداء الواجبات بطريقة فعالة وتقديم الخدمة العامة على الخدمة الذاتية،وهذا هو جوهر الصراع بين الفرد ومبررات قيامه بالفساد حيث إن المواجهه الحقيقية للفساد لا تكون بين القواعد والنظم والإجراءات

---

[1]- المرجع نفسه، ص 131.

إن ما يكمن في النفوس والاتجاهات والضمائر"."إذن ما ينبغي التأكيد عليه هو اعتماد الحصانة والاستقامة والرقابة الذاتية في مواجهة الفساد والتي عادة ما تغير من القيم والمعتقدات بعيداً عن حسابات الربح والخسارة وهذا ما يتفق مع النموذج الياباني الذي يؤكد على العوامل الناعمة(القيم والمبادئ والاتجاهات)،أي نقل مركز التأثير في مواجه الفساد من الجوانب الخارجية الفعلية الى الجوانب الداخلية الذاتية- النوعية والمعيارية "[1]و ربط سلوكات الموظفين بالأخلاق والتربية الرسمية المهنية، وتأهيل الأدب التنظيمي لتجاوز حالة العجز الإداري والفساد الوظيفي في عالم المنظمات.

استخلاص عام:

إن المحاولة المعرفية التي قاربناها متضمنة أقلمة مفهومي المكاشفة والمدخل الأخلاقي وتكييفه مع دنيا الإدارة و التنظيم العام.وهي عملية إجرائية أساسا موجهة لأعضاء المنظمات الحكومية بشكل أساسي (قادة، تنفيذيين) لاستكمال شروط خدمة العامة بشكل مؤسسي... أين تظهر الأخلاق أهم من القوانين والثقة أهم من رأس المال. يرتبط موضوع الخدمة العامة ودرء الفساد الاداري بأسلوب االإدارة بالمكشوف بمدلول النوعية والنموذجية،أي يتجه في تطبيقاته نحو استهداف"إنتاج الموظف النوعي/النموذجي والمنظمة النوعية/النموذجية والجماعة النوعية/النموذجية والخدمة النوعية/النموذجية وبالتالي فهو مفهوم للارتقاء بالخدمة العامة وتغيير السلوك الوظيفي للموظف العام.

كما أن عمل المنظمات بتطبيق الإدارة بالمكشوف، هو الإبتعاد المستمر ما أمكن عن قاعدة التكديس والمنطق التجميعي الكمي للموارد البشرية (بدافع حق العمل وتخفيض نسبة البطالة على حساب النوعية)،فالإدارة بالمكشوف تشمل طريق الإرتقاء نحو المعيارية المطلوبة في آداء الخدمة العامة والوسيلة هي الأخلاق و مناهضة الفساد.

---

[1]- انمار أمين حاجي، محفوظ حمدون الصواف:**أخلاقيات الوظيفة العامة وأثرها على أداء منظمات الإعمال**، ورقة علمية معتمدة غير منشورة ،جامعة الموصل/كلية الإدارة والاقتصاد ، دت،ص7.

قائمة المصادر و المراجع:

الكتب:

أحمد رجب طيب أردوغان: الثورة الصامتة- حصاد التغير والتحول الديمقراطي في تركيا 2002 -2012،ترجمة طارق عبد الجليل وأحمد سامي العابدي، ط2، نوفمبر2013 .

انمار أمين حاجي، محفوظ حمدون الصواف :أخلاقيات الوظيفة العامة وأثرها على أداء منظمات الأعمال، ورقة علمية معتمدة غير منشورة ،جامعة الموصل/كلية الإدارة والاقتصاد ، دت،

بوزيد سايح: سبل تعزيز المساءلة والشفافية لمكافحة الفساد وتمكين الحكم الراشد في الدول العربية، مجلة الباحث،العدد10، 2012،

راوية حسين : السلوك في المنظمات ، الدار الجامعية ، الاسكندرية ،2001،

سنان غالب المرهضي:ورقة بحثية منشورة "أثر نظام الحوافز على أخلاقيات الوظيفة العامة دراسة ميدانية على عينة من الموظفين في المنظمات العامة، منشورات كلية التجارة و الإقتصاد لشئون الطلاب – جامعة صنعاء ،اليمن ،2009.

السيد عبد الفتاح:أباطرة الفساد وزراء ورجال أعمال نهبوا ثروات مصر، دار الحياة، دت .

الطاهر محسن منصور الغالبي: المسؤولية الاجتماعية واخلاقيات الاعمال، دار وائل للنشر والتوزيع ، 2005

العربي بلقاسم فرحاتي: تأهيل الموارد البشرية قديما وحديثا-، الأردن: دار أسامة للنشر ،2012،

عز الدين بن تركي و منصف شرفي: الفساد الاداري :أسبابه ،آثاره، وطرق مكافحته اشارة لتجارب بعض الدول- ، مداخلة مقدمة في فعاليات الملتقى الوطني الأول" حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والاداري، مخبر المالية، بنوك وادارة الاعمال، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، يومي 6/7 ماي 2012.

مالك بن نبي:مشكلات الحضارة- وجهة العالم الإسلامي، ترجمة عبد الصبور شاهين، دار الفكر ،2002

محمد علي البدوي: دراسات سوسيولوجية، ط1،دار النهضة العربية مصر ، 2004

مدحت محمد أو النصر: قيم وأخلاقيات العمل والإدارة، ط1،الدار العالمية ،2008،

المواقع الالكترونية:

- تجربة سنغافورة في محاربة الفساد،"التيار نيوز ،نشرية الكترونية اخبارية جامعة 17/فبراير/2016، على الموقع: www.attayarnews.net

- سامي النصف، "التجربة التركية وأسباب نجاحها"، على الموقع :www.alarabiya.net. بتاريخ 10/ماي/2016.

- طلال الشرفات "عضو هيئة مكافحة الفساد" في ماليزيا، المملكة الاردنية الهاشمية، هيئة النزاهة ومكافحة الفساد على الموقع www .jacc.gov.jo، تاريخ الزيارة 2018/3/1 بتوقيت 6.54



الفصل السابع :

تجارب بعض الدول في مجال ترقية وتحسين الخدمات العمومية بالإدارات الحكومية.



تجارب عربية لترقية الخدمات العمومية - الإدارة الالكترونية كحل استراتيجي

أ.ذيب محمد – أ.بن عمار أشواق - جامعة الوادي

أ. بوريب طارق – جامعة بسكرة



استهلال

تعد الإدارة من أهم موارد المجتمع في العصر الحديث ونقطة تحول في حياة المجتمعات، وذلك في تحقيق أهداف المجتمع وطموحاته، بيد أن الإدارة في ظل المجتمع الالكتروني الجديد باتت تختلف مظهرا وجوهرا بسبب ما فرضته طبيعة تكنولوجيا المعلومات نفسها والتي قامت بتعريف شكل العلاقات بين الأفراد العالم على المستوى المحلي، بل تعدته إلى المستوى الدولي.

وتعتبر الإدارة الالكترونية من ثمار المنجزات التقنية في العصر الحديث، حيث أدت التطورات في مجال الاتصالات، وابتكار تقنيات اتصال متطورة إلى التفكير الجدي من قبل الدول والحكومات في الاستفادة من منجزات الثورة التقنية، باستخدام الحاسوب وشبكات الانترنت في انجاز الأعمال، وتقديم الخدمات لمواطنين بطريقة الكترونية، تساهم بفاعلية في حل العديد من المشكلات التي أهمها التزاحم والوقوف في طوابير طويلة أمام الموظفين في المصالح والدوائر الحكومية، فضلا عن تجنب الروتين والوساطة

وغيرها من العوامل التي تقف حائلا دون تطور النظم الإدارية الحالية، بالإضافة إلى ما تتميز به الإدارة الالكترونية من سرعة في الانجاز الأعمال وتوفير الوقت والجهد، كما التطور التكنولوجي يلزم الدول على مواكبة العصر والتقدم خطوات نحو الأمام من خلال حسن استخدام وسائل التكنولوجيا الحديثة وتوظيف تطبيقاتها المختلفة في شتى مجالات الحياة ، فالعامل التكنولوجي المؤثر في حالة التغير الاجتماعي للمجتمعات ألزمها بالتماشي مع سيرورة هذا التغير الهائل وتتبع متطلبات الحياة العصرية والتغيير من الناحية التقليدية إلى الجوانب الحديثة خاصة في مجالات تقديم الخدمات العمومية المختلفة وعصرنة الإدارات وعليه يتسنى لنا طرح التساؤل التالي: ما هي آلأليات المتبعة في ترقية الخدمات العمومية بالإدارات الحكومية وكيف يمكن تطبيقها؟ وماهي اهم النماذج العربية التي يمكن الاقتداء بها في ترقية الخدمات العامة

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة في البحث عن سبل تحسين الخدمات العمومية بالإدارات من خلال تطبيق نظام الإدارة الالكترونية التي أصبحت ميزة من مميزات التطور التكنولوجي داخل الإدارات ومواكبة العصرنة والتقدم في استخدام وسائل التكنولوجيا الحديثة وحسن استغلالها في تقديم خدمات متنوعة ومميزة للمواطن.

- أهداف الدراسة: تهدف الدراسة إلى التعرف على آليات ترقية الخدمات العمومية بالإدارات- الإدارة الالكترونية نموذجا- وذلك من خلال:

تحديد مفهوم الإدارة الالكترونية وأهدافها ومكوناتها.

التعرف على آثار تطبيق الإدارة الالكترونية على جودة خدمات العمومية.

التعرف على تجارب ونماذج من بلدان أخرى لاسيما العربية والحث على العمل بها والاستفادة منها في هذا المجال.

أولا : الخدمة العمومية

تعريف الخدمة:

تعرف الخدمة على أنها منتوج ملموس يقدم فوائد ومنافع مباشرة للعميل كنتيجة لتطبيق أو استخدام جهد أو طاقة بشرية وآلية فيه على أشخاص أشياء معينة ومحددة والخدمة لا يمكن حيازتها أو استهلاكها ماديا، أو أنها نشاط الإنسان الموجه إلى إشباع الحاجات بحيث لا يكون ملموسا. 1 وعرفت الجمعية الأمريكية للتسويق الخدمة: أنها النشاطات أو المنافع التي تعرض للبيع أو التي تعرض لارتباطها بسعلة معينة، كما عرفها ستانتون هي النشاطات غير محسوسة والتي تحقق منفعة لزبون أو المستفيد والتي ليست بالضرورة مرتبطة ببيع سلعة أو خدمة أخرى إي إنتاج خدمة معينة أو تقديمها لا يتطلب استخدام سلعة مادية.2 .

إلا أنه اختلفت وجهات النظر حول تعريف الخدمة (service) باختلاف المفكرين والباحثين؛ ويعرفها قاموس العلوم الاقتصادية: على أنها منتج غير مادي نتيجة نشاط إنتاجي وهي مرتبطة أيضا بسلعة ولا يمكن تخزينها، أي أن هناك تزامن بين عملية إنتاجها واستهلاكها.3

ويشير هذا التعريف إلى الجانب غير الملموس للخدمة كما يؤكد ارتباط الخدمة بإنتاج مادي (سلع) ولا يمكن تخزينها أيضا.

أما فليب كوتلر(philip kotler) فيعرفها بأنها : نشاط أو انجاز مرتبطة بعملية تبادلية يقدمها طرف ما لطرف آخر، وتكون أساسا غير ملموسة ، ولا ينتج عنها أي ملكية وأن إنتاجها أو تقدمها قد يكون مرتبط بمنتج مادي أو لا يكون.4

---

[1]- بوعنان نور الدين: **جودة الخدمات وأثرها على رضا العملاء دراسة ميدانية في المؤسسة المينائية لسيكيدة**، رسالة الماجستير في علوم التسيير، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2006-2007، ص 58.

[2]- عائشة عتيق: **جودة الخدمات الصحية في المؤسسات العمومية : الجزائر حالة**، دار المنهل للنشر، 2016، ص18-19.

[3] - Alain BEITONE et autres, **Dictionnaire des sciences économiques**, 2éme édition, Armand colin, Paris, 2008, p: 435.

[4] - Philip KOTLER: **Marketing management,** 13ème édition, pearson éducation, Paris, 2009, p452.

أما إجرائيا فتعرف الخدمة بأنّها أي نشاط يقوم به الإنسان لغيره من الأفراد أو الجماعات، في جميع مجالات الحياة الاجتماعية.

تعريف الخدمة العمومية:

تعرف الخدمة العمومية على أنها تلك التي تعد تقليديا خدمة فنية، تزويد بصورة دائمة بواسطة مؤسسة عمومية كاستجابة لحاجة عمومية، ويتطلب توفيرها أن يحترم القائمون على إدارتها مبادئ المساواة والاستمرارية والملائمة لتحقيق المصلحة،1 كما تعرف أيضا هي مجموعة الأنشطة التي تقدمها الدولة أو الجهة الرسميّة في بلدٍ ما لصالح العامّة من الناس والمواطنين دون تمييز، وتقوم على أساس تحقيق المنفعة العامّة لجميع المواطنين، فالحاجة التي تدفع بتقديمها متعلقة بعموم الشعب ولا تختص بفئة دون أُخرى، وتتحمّل الدولة المسؤوليّة عن أي تقصير في تقديمها، كما أنها عبارة عن أي عملٍ رسميٍ صادر عن مؤسسات الدولة المختلفة من وزارات، وهيئات، ومجالس بلديّة، ومراكز شرطة، ومحاكم وغيرها، وهي خدمة لا تتلقى الدولة مقابلها المال دائماً، ففي النزاعات وحفظ الأمن مثلاً فإنّها لا تجني من ورائها المال من المواطنين، لكنّها تأخذ مقابلاً على خدمة الكهرباء من خلال دفع الفواتير المستحقة على المواطن أو الشركات وغيرها من القطاعات الإنتاجيّة.2 كما يوحي مصطلح الخدمة العامة بتلك الرابطة التي تجمع بين الإدارة العامة الحكومية، والمواطنين على مستوى تلبية الرغبات، واتساع الحاجات المختلفة للإفراد من طرف الجهات الإدارية والمنظمات العامة، ولذلك يركز الدكتور ثابت عبد الرحمان إدريس في تعريفه للخدمة العامة على محورين:3

---

[1]- المرسي السيد حجازي: **اقتصاديات المشروعات العامة: النظرية والتطبيق، الدار الجامعية**، 2004،ص29.

[2]- https://mawdoo3.com بزيارة يوم 1-11-2018 على الساعة 20.26 مساءا.

[3] - عشور عبد الكريم: **دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر**، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية تخصص الديمقراطية والرشادة، جامعة منتوري–قسنطينة، 2009-2010، ص40.

مفهوم الخدمة العامة كعملية: حيث يمكن اعتبار الخدمة التي تقدمها المنظمات الحكومية، أو العامة على أنها تمثل عمليات ذات طابع تكاملي، تنطوي على مدخلات وتشغيل مخرجات، وبالنسبة للمدخلات فان هناك ثلاثةأنواع يمكن أن تجري عليها عمليات التشغيل لإنتاج الخدمة المطلوبة وهي:

الأفراد:إذ يمثل المواطن احد أنواع المدخلات في عمليات الخدمة العامة، مثال ذلك عندما يدخل مريض للمستشفى، فان عمليات العلاج والوقاية ومختلف الخدمات الصحية تجرى عليه بذاته.

الموارد: حيث يمكن أن تصبح مختلف الموارد والأشياء هي احد أنواع المدخلات في عمليات الخدمة المقدمة من المنظمات العامة، مثل خدمات رخص مرور السيارات والخدمات العامة المختلفة في خطوط السكك الحديدية.

المعلومات: ويعكس هذا النوع الجانب الحديث للخدمة العامة، كمحصلة للتطور في تكنولوجيا المعلومات والاتصال، مثل خدمات تحليل البيانات في مراكز المعلومات.

مفهوم الخدمة العامة كنظام: يمكن النظر إلى الخدمة التي تقدمها المنظمات العامة كنظام يتكون من أجزاء مختلفة تشغل مايلي:

نظام عمليات تشغيل أو إنتاج الخدمة: وفق هذا النظام تتم عمليات التشغيل على مدخلات الخدمة لإنتاج العناصر الخاصة بالخدمة.

نظام تسليم الخدمة: ووفق هذا النظام يتم تجميع نهائي لعناصر الخدمة، ثم تسليم النهائي للخدمة، وإيصالها للمواطن طالب الخدمة، 1 أما إجرائيا تعرف الخدمة العموميّة هي مجموعة الأنشطة التي تقدمها الدولة أو الجهة الرسميّة في بلدٍ ما لصالح العامّة من الناس والمواطنين دون تمييز، وتقوم على أساس تحقيق المنفعة العامّة لجميع المواطنين، وهي خدمة لا تتلقى الدولة مقابلها المال،

وعطفا على ما سبق ، فإن مفهوم الخدمة العمومية يُستمد من مفهوم المرفق العام في القانون الإداري ويقصد بالمرفق العام " ذلك المشروع الذي بواسطته يتولى شخص إداري القيام بعمل لتحقيق المنفعة العامة. أو يقصد به إشباع حاجة عامة وذلك بسبب طبيعته...."2

أنواع الخدمة العمومية:

تتعدد أنواع الخدمات العمومية من خلال طلبات المواطن لها ومنها:

خدمات ضرورية لإفراد المجتمع باختلاف توزيعهم على ارض الدولة الواحدة، وباختلاف فئات المجتمع وطبقاته: حيث هناك خدمات لا يمكن الاستغناء عنها مثل" النقل العمومي، المياه" وما يلاحظ علة هذا النوع من الخدمات أنها لم تعد حكرا على الدولة وإنما صارت قابلة للتقدم من قبل الخواص، ويتم إدارتها على أسس تجارية، حيث تطبق عليها معايير الربح.

خدمات ذات منفعة اجتماعية أو ثقافية: يستفيد منها أفراد المجتمع فهي خدمات يستفيد منها بعض شرائح المجتمع إلا أن نفعها يعم المجتمع ككل، لذلك يتعين على السلطات تشجيعهم على الإقبال عليها، ومن هذه الخدمات : خدمات المكتبات العمومية، المتاحف، المنتزهات العمومية......3

[1]- عشور عبد الكريم: مرجع سابق، ص ص40-41.

[2] - رياض عيسى: **نظرية المرفق العام في القانون المقارن**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984 ،ص 12.

[3] - عبد المطلب عبد الحميد: **التمويل المحلي: التنمية المحلية**، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص ص 62-63.

خدمات رأسمالية مكلفة: لا تقتصر منفعتها على الجيل الحالي وإنما تمتد إلى الأجيال القادمة مثل بناء المدارس والمستشفيات والجامعات. 1

المبادئ الأساسية لتقديم الخدمة العمومية:

إن الخدمة العمومية المقدمة والمتوفرة لصالح المواطن بمبادئها المختلفة وتتمثل بصورة عامة فيما يلي:

الاستمرارية: يجب أن يتم تقديم الخدمة العمومية بالاستمرارية والانتظام وذلك بإتاحة الخدمة لأي فرد يحتاجها في ظل ظروف محددة، إلا في حالات يتعذر على هيئات تقديم الخدمة أن تستمر في تقديمها.

المساواة: هي مبدأ أساسي في تقديم الخدمة العامة كما انه عمال من عوامل الديمقراطية الإدارية، مضمون هذا المبدأ انه ينبغي أن يحصل جميع أفراد المجتمع على الخدمة العامة وان تتشابه الضريبة أو الرسم في المواقع المتشابهة، وان يدفع الجميع بنفس الطريقة ويحصلوا على جميع الضمانات، هذا المبدأ يتضمن ضرورة توفير الخدمة العامة بدون عوائق وإتاحتها لجميع المواطنين دون استثناء وبصورة عادلة.

المواءمة: أن المنفعة العامة والخدمة تتطور مع مرور الزمن وتطور المجتمعات ومن ثم فمن الضروري وفقا لهذا المبدأ أن تقدم الخدمة بكفاءة، وان يساير تقديمها تطور حاجات المواطن – الزبون على اعتبار أن هذه الحاجات تتغير وتتطور مع الزمن خاصة وان المحيط بجميع مجالاته، يتميز بالتغير وعدم الثبات.على غرار هذه المبادئ نجد أن الخدمة العامة تجمع بين عنصرين أساسين هما الطابع الخدمي و العمومي واللذان تحكمهما الميزات التالية:

[1]- عبد المطلب عبد الحميد: مرجع سابق، ص 62-63.

علاقة عدم البيع: تتميز الخدمات العامة المقدمة من طرف الهيئات العمومية بالمجانية عموما أو بسعر يؤول الربح فيه إلى الصفر فقد يدفع المرتفق مبلغ رمزي في صورة رسم أو ضريبة في اغلب الأحيان، حيث يتم الحصول على الخدمة دون توفر خاصية التبادل المباشر الذي تتميز به النشاطات الاقتصادية الأخرى (كبيع السلع، أو الخدمات المقدمة من طرف القطاع الخاص) أين يتم دفع الثمن بشكل مباشر.

المنفعة العامة كهدف أساسي للخدمة العامة: أن الهدف الأساسي للنشاط الحكومي و من ثم المنظمات المقدمة للخدمة العمومية هو المنفعة العامة.

الرقابة العامة: تخضع أنشطة الهيئات العمومية ومن ثم الخدمة العامة إلى رقابة متعددة الأطراف منها الوصايا المباشرة، هيئات الدولة عن المجتمع المدني على أساس انه الممول الأساس والفعلي لنشاط هذه المرافق، ومع تعدد هذه الأطراف التي تتميز أهدافها أحيانا بالتعارض فانه كثيرا ما تكون هذه الرقابة فعالة أحيانا وفاشلة أخرى حسب الهدف منها وحسب مصلحة كل طرف. 1

ثانيا: الإدارة الالكترونية

مفهوم الإدارة:

من الناحية اللغوية يرجع أصل كلمة الإدارة إلى كلمة اللاتينية التي تعني الخدمة أو المساعدة، ومن ثم تعني كلمة الإدارة تقديم الخدمة الو المساعدة للغير، وذلك على أساس أن من يعمل بالإدارة يقوم على خدمة الآخرين، أو يصل عن طريق الآخرين إلى أداء الخدمة.

---

[1]- حاكمي حمزة: **إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر دراسة حالة بلدية سعيدة**، رسالة ماستر تخصص سياسات العامة والتنمية، جامعة سعيدة، 2015- 2016، ص13-16.

أما اصطلاحا الإدارة بشكل مبسط بأنها عملية تحقيق أهداف محددة باستخدام الجهد البشري وبالاستعانة بالموارد المادية المتاحة،1و عرفها قورستأنها فن توجيه النشاط الإنساني، وعرفها كريتن ربانها عملية انجاز الأهداف التنظيمية بفعالية عن طريق الاستخدام الفعال للموارد النادرة في بيئة دائمة التغيير. 2ويعرف الإدارة فريدريك تايلور هي المعرفة الدقيقة لما تريد من الرجال أن يعملوه ثم التأكد من أن يقوموابعمله بأفضل وارخص طريقة. أما هنري فايول رائد الإدارة الحديثة فيعرفها قائلا: إن تحقيق الإدارةيتطلب التنبؤ والتخطيط والتنظيم والقيادة والتنسيق والرقابة.

أما كمبال فقد عدد المهام التي تعمل الإدارة على تحقيقها داخل المشروع عندما قال: تشمل الإدارة على الواجبات والوظائف المختصة بإنشاء المشروع، من حيث تمويله، وتقرير سياساته الرئيسية وتهيئة تجهيزاته الضرورية وإعداد الشكل التنظيمي الذي يعمل في ظله واختيار العناصر الرئيسية له.3 أما إجرائيا تعد الإدارة من أهم النشاطات الإنسانية التي تمارس داخل المجتمعات، حيث لها تأثير كبير على نواحي الحياة المختلفة نظراً لارتباطها المباشر بالشؤون الاقتصادية، والقضايا الاجتماعية، والسياسية، هي عملية تحقيق الأهداف المرسومة بالاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، وفق منهج مُحدّد، وضمن بيئة معينة، وهي أيضًا عملية التخطيط والتنظيم والتنسيق والتوجيه والرقابة على الموارد المادية والبشرية للوصول إلى أفضل النتائج بأقصر الطرق وأقل التكاليف المادية.

---

[1]- طلعت إبراهيم لطفي: **علم اجتماع التنظيم**، دار غريب للطباعة للنشر والتوزيع، القاهرة، 2007، ص58.

[2]- ليلى محمد حسني أبو العلا: **مفاهيم ورؤى في الإدارة والقيادة التربوية بين الأصالة والحداثة**، دار يافا العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2013، ص 21.

[3]- مصطفى يوسف كافي: **الإدارة الالكترونية**، دار ومؤسسة رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق، 2011، ص14.

مفهوم الإدارة الالكترونية:

يعتبر مصطلح الإدارة الالكترونية من المصطلحات الإدارية الحديثة والتي ظهرت نتيجة للثورة الهائلة في شبكات المعلومات والاتصالات، والذي احدث تحولا هاما في أداة المنظمات بتحسين إنتاجيتها وسرعة أدائها وجودة خدماتها. والإدارة الالكترونية بصفة عامة هي استغلال الإدارة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتدبير وتحسين وتطوير العمليات الإدارية المختلفة داخل المنظمات. 1 و تعرف أيضا بأنهاإدارة تتخذ قراراتها تكنولوجيا من خلال اكتساب لفهم أفضل للفرص والمخاطر والاختيارات عند الإعداد لمواجهة سوق مستقبلية ديناميكية ومضطربة وغير مؤكدة. في حين عرفها الكاتب نائل عبد الحافظ العوالمة بأنها عبارة عن استخدام نتاج الثورة التكنولوجية في تحسين مستويات أداء المؤسسات ورفع كفايتها وتعزيز فعاليتها في تحقيق الأهداف المرجوة. 2

وتعرف الإدارة الالكترونية : بأنها الانتقال من المعاملات وتقديم الخدمات العامة من الطريقة التقليدية اليدوية إلى الطريقة الالكترونية من اجل الاستخدام الأمثل للوقت والمال والجهد وبمعنى أخر هي انجاز المعاملات الإدارية وتقديم الخدمات العامة عبر شبكة المعلومات الدولية أو الانترنت،. فالإدارة الالكترونية تقوم على مفهوم جديد ومتطور وهو اتصل ولا تنتقل، ومن أهم التجارب العربية الناجحة في مجال تطبيق الإدارة الالكترونية هي حكومة دبي الالكترونية.3 والإدارة الالكترونية هي استثمار الايجابي لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في جميع وظائف العملية الإدارية القائمة على (التخطيط والتنظيم والتنفيذ والرقابة والمتابعة والتقويم) وبذلك يهدف إلى تحسين أداها وتعزيز مركزها التنافسي4.

---

[1]- احمد بطاح وحسن الطعاني: **الإدارة التربوية رؤية معاصرة**، دار الفكر، ط1، عمان، 2016، ص171.

[2]- عنترة بن مرزوق وآخرون:**إدارة الموارد البشرية في عصر الإدارة الالكترونية**، مركز الكتاب الأكاديمي، 2018، ص 24.

[3]- صفاء فتوح جمعة: **مسئولية الموظف العام في إطار تطبيق نظام الإدارة الالكترونية**، دار الفكر والقانون المنصورة، ط1، مصر، 2014، ص09.

[4] - خليفة مصطفى أبو عاشور: **مستوى تطبيق الإدارة الالكترونية في جامعة اليرموك من وجه نظر الهيئة التدريسية والإداريين**، المجلة الأردنية في العلوم التربوية، مجلد 09، عدد 02، 2013، ص 200.

أما الباحثين فيعرفان الإدارة الالكترونية : بأنها منظومة حديثة تعتمد على التكنولوجيا تهدف إلى تحقيق خدمات أفضل للمواطنين والمؤسسات مع الاستغلال الأمثل لمصادر المعلومات المتاحة من خلال توظيف الموارد المادية والبشرية والمعنوية في إطار الكتروني، من اجل تحقيق الأهداف المرجوة في اقل وقت وجهد ممكن، وتتجلى أهمية الإدارة الالكترونية في أنها تسهم في تحقيق جملة من الفوائد من أبرزها تبسيط الإجراءات داخل المؤسسات وهذا ينعكس ايجابيا على مستوى الخدمات التي تقدم إلى المواطنين، ومنه اختصار وقت التنفيذ انجاز المعاملات الإدارية المختلفة، إضافة إلى تسهيل إجراء الاتصال بين الدوائر المختلفة للمؤسسة وكذلك مع المؤسسات الأخرى، وضمان الدقة والموضوعية في انجاز العمليات المختلفة داخل المؤسسة، وأخيرا تقليل استخدام الورق بشكل ملحوظ وهذا يؤثر ايجابيا على عمل المؤسسة . 1 إضافة إلى قدرتها على مواكبة التطور النوعي والكمي الهائل في مجال تطبيق تقنيات ونظم المعلومات وما يرافقها من انبثاق ما يمكن تسميته بالثورة المعلوماتية المستمرة، أو ثورة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الدائمة، فضلا عن ذلك، تمثل الإدارة الالكترونية نوعا من الاستجابة القوية لتحديات عالم القرن الواحد والعشرون الذي تختصر العولمة والفضاء الرقمي واقتصاديات المعلومات والمعرفة وثورة الانترنت وشبكة المعلومات العالمية كل متغيراته وحركة اتجاهاته. 2

مميزات الإدارة الالكترونية: تتميز الإدارة الالكترونية بعدة مميزات أهمها:

تتميز الإدارة الالكترونية بأنهاالأسلوبالأكثر فعالية وكفاءة لتسيير العمل الافتراضي من حيث التخطيط والتنفيذ والرقابة.

تتميز الإدارة الالكترونية بخاصية القدرة على تحسين الفعالية التشغيلية من خلال الاستثمار الأمثللأرقى التقنيات المتاحة والعقول الرقمية المدربة والخبيرة.3

---

[1]- خليفة مصطفى أبو عاشور: **مرجع سابق**، ص 200.

[2]- سعد غالب ياسين: **الإدارة الالكترونية وأفاق تطبيقاتها العربية**، ط 1، دار يازوري، ،2009، ص 16.

[3] - احمد بطاح وحسن الطعاني: **الإدارة التربوية رؤية معاصرة**، دار الفكر، ط1، عمان، 2016، ص179.

القدرة على تحقيق أعلى درجات السرعة ورشاقة الحركات والمرونة العالية التي تتجسد بتوفير إي شيء وفي وقت ومكان وبأي طريقة.

تمتلك الإدارةالالكترونية ثقافة راسخة تقوم على شفافية المعلومات والتنافسية بين العاملين.

تتميز أيضا بقدرتها على تقليص التكاليف وتعزيزالأداة وتحسين مستويات جودة الخدمات المقدمة.كماأنها تتميز بأنها إدارة موارد معلوماتية تعتمد علة الانترنت وشبكات الأعمال وتميل إلى تجريد وإخفاءالأشياء وما يرتبط بها إلى حد الذي أصبح رأس مال ألمعلوماتي الفكري هو العامل الأكثر فاعلية في تحقيق أهدافها والأكثر كفاية في استخدام مواردها.1

سمات الإدارة الالكترونية:

تتميز الإدارة الالكترونية بسمات أساسية تمكنها من تحقيق هذه المتطلبات ومن هذه السمات مايلي:

عدم وجود علاقة مباشرة بين الأطراف المتبادلة.

تنفيذ كافة العمليات الإدارية والتنظيمية الكترونيا.

انتشار الوثائق الالكترونية وإحلالها محل الوثائق.

التفاعل المتكامل وتوسيع حدود التعامل.

الاعتماد المكثف على تكنولوجيا المعلومات والمعرفة والاتصالات باعتبارها الأساس لتنفيذ العمليات.

---

[1]- احمد بطاح وحسن الطعاني: **مرجع سابق**، ص179.

زيادة القدرة على الابتكار والتجديد لمواكبة التغيرات.

الاستفادة من النظم غير التقليدية في دعم وتطوير العمليات الإدارية.

استخدام الأنظمة الالكترونية مثل أنظمة الخدمات المتكاملة والاتصال عن بعد والشراء الالكتروني والمتابعة الفورية وغيرها. 1

أهداف الإدارة الالكترونية: تتعدد أهداف الإدارة الالكترونية وتختلف من خلال توفير وتحسين الخدمات المقدمة وهي:

تقليل تكلفة الإجراءات الإدارية وما يتعلق بها من عمليات.

زيادة كفاءة عمل الإدارة في تعاملها مع المواطنين والشركات والمؤسسات.

استعان عدد اكبر من العملاء في وقت واحد إذ أن قدرة الإدارة التقليدية بالنسبة إلى تخليص العملاء تبقى محدودة وتضطرهم في كثير من الأحيان إلى الانتظار في صفوف طويلة.

إلغاء عامل العلاقة المباشرة بين طرفي المعاملة أو التخفيف منه إلى أقصى حد ممكن مما يؤدي إلى الحد من تأثير العلاقات الشخصية والنفوذ في إنهاء المعاملات المتعلقة بأحد العملاء.2

عناصر الإدارة الالكترونية: تشمل الإدارة الالكترونية مجموعة من العناصر وهي:

عتاد الحاسوب: وهو الجزء المادي من الحاسبات ومنها: المعالج الدقيق واللوحة الرئيسية والقرص الصلب، إضافة إلى ملحقات من طابعات وسماعات .....

البرمجيات: وهي التعليمات التي تتحكم بالحاسبة وتضم الأجزاء الرئيسية التالية: أنظمة التشغيل- الأنظمة التطبيقية- البرامج.

---

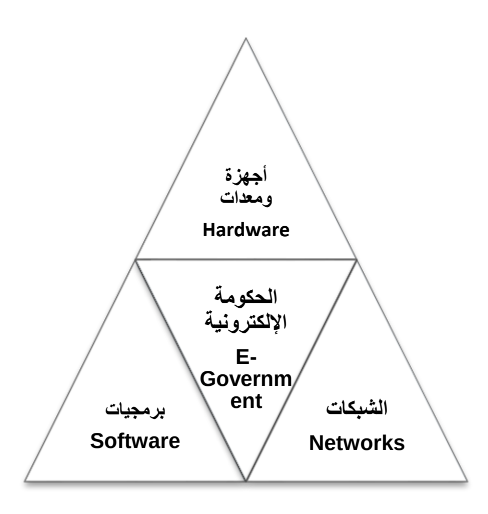
[1]- محمد عبد الفتاح رضوان: **الإدارة الالكترونية وتطبيقاتها الوظيفية**، المجموعة العربية للتدريب والنشر، 2013، ص20.

[2]- صفاء فتوح جمعة: **مرجع سابق**، ص09.

شبكة الاتصالات: وهي الوصلات الالكترونية الممتدة عبر نسيج اتصالي لشبكات الانترنت.

صناع المعرفة: وهم الخبراء والاختصاصيون العاملون في حقل المعرفة، وهم يمثلون البنية الإنسانية والوظيفية لمنظومة الإدارة الالكترونية، ويمثلون القيادات الرقمية والمديرين والمحللين للموارد المعرفية، ورأس المال الفكري في المنظمة ويتولون إدارة التعاضد الاستراتيجي لعناصر الإدارة الالكترونية، والشكل التالي يوضح اهم عناصر الادارة الالكترونية .

الشكل رقم01 : مكونات الحكومة الالكترونية



المصدر: محمد طعامنة،طارق العلوش:"الحكومة الإلكترونية وتطبيقاتها في الوطن العربي"،منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية،2004،ص15.

ولا يكفي نجاح الإدارة الالكترونية من دون توفر ثلاثة عناصر أخرى على غاية من الأهمية:

ينبغي أن تراعي الإدارة الالكترونية ثقافة المجتمع وخصوصياته والتي تعطي شرعية لتلك الإدارة.

التشريعات التي تسهل عمل الإدارة الالكترونية ومن ثم تقاس على وفق نجاح الإدارة من عدمه والنتائج المترتبة عليها.

الضوابط والتعليمات التي تضبط عمليات الإدارة الالكترونية وتحقق استمرارها، وكل ذلك تقف وراءه جهة سياسة تملك إدارة حقيقية تعمل على تهيئة البيئة اللازمة للأداء الجيد، وتتولى الإشراف على العمل والوقوف على مراحله ومستويات النجاح أو التكافؤ الإداري.1

خصائص القائد التقليدي والرقمي:

جدول رقم: (01) يوضح خصائص القائد التقليدي والرقمي

القائد التقليدي	القائد الرقمي
خط سير وظيفي ثابت ذو اتجاه واحد	متغيرات وظيفية متعددة في اتجاهات عدة
أهداف طويلة الأجل (معاش التقاعد أهمها)	أهدافه متتالية وقصيرة الأجل
يعتمد على عمره ومكانته الوظيفية	يعتمد على علمه وجرأته
يرتبط بالمؤسسة والأفراد	يرتبط بالعلاقات والأفكار والشبكات
يهتم بالتفاصيل ويغرق فيها	يهتمبالنتائجوالصورةالعامةوالتركيز
يدير العمل بصوته ويجيد الكلام	يدير العمل بأفكاره المبتكرة ويجيد الإنصات
يتجنب المخاطرة ويسعى لهامش الأمان	يخاطر بمشروعات جديدة وأحيانا يغادرها قبل الفشل
مظهره وملامحه أهم أدواته الإدارية	أسلوبه في الاتصال وملامح لغته من أهم أدواته الإدارية
محلي(Localism)	عالمي ومحلي(Globalize)

[1]- أحلام محمد شواي: **الإدارة الالكترونية وتأثيرها في تطوير الأداء الوظيفي وتحسينه**، مجلة بابل، المجلد 64، العدد 2016، ص ص3397- 3395.

انطوائي ومنغلق على مؤسسته ورفاقه	تواصل يوم نفتح على مؤسسات الآخرين
إما مجامل وإما صدامي(من دون وسطية)	إما محاور وإما مستمع
غير مضطر إلى التعلم ويتعامل بالمصادفة أو الإكراه	مضطر إلى التعلم ويتعلم بالعمد و الاختيار
يركز على مهمة واحدة قبل أني نتقل إلى مهمة أخرى	ينجز مهام متعددة في التوقيت نفسه
أدواره هي: مسوق وبائع و مدير أفراد	أدوراه هي :مدير معلومات وشبكات وصانع معرفة
أحادي المزاج،فهو إما سعيد وإما حزين طوال اليوم	متعدد

المصدر: أحلام محمد شواي، مرجع سابق

دواعي التحول نحو الإدارة الإلكترونية

من خلال الجدول السابق نستطيع استنتاج دواعي التحولات من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الإلكترونية ونذكر منها.1:

الإجراءات والعمليات المعقدة وأثرها على زيادة تكلفة الأعمال.

القرارات والتوصيات الفورية والتي من شأنها إحداث عدم التوازن في التطبيق.

العجز عن توحيد البيانات على مستوى المؤسسة.

صعوبة الوقوف على معدلات قياس الأداء وصعوبة توفير البيانات المتداولة بين العاملين داخل المؤسسة.

حتمية تحقيق الاتصال المستمر بين العاملين على اتساع نطاق العمل.

[1]- محمد بن سعيد محمد العريشي: **المرجع السابق**، ص 35.

ازدياد المنافسة بين المؤسسات وضرورة وجود آليات للتميز داخل كل مؤسسة تسعى للتنافس.

التوجه نحو توظيف استخدام التطور التكنولوجي والاعتماد نظم المعلومات في اتخاذ القرارات.

تقديم خدمات ونماذج عديدة مثل التعلم الالكتروني .

الطابع العالمي للخدمات الإلكترونية حيث يتم تقديم الخدمات من خلال الوسائط الإلكترونية (الانترنت) والتي لا تعرف الحدود المكانية ولا الزمنية.

التعامل دون الكشف عن هوية المتعاملين.

ثالثا: إستراتجية الإدارة الالكترونية الجزائرية وآثارها على الخدمات العمومية

متطلبات تطبيق نظام الحكومة الالكترونية بالجزائر : تتمثل هذه المتطلبات في عدة نقاط أهمها:

وضع إستراتيجية بناء و تطوير الحكومة الالكترونية التي تتضمن هيكل البنية التحتية للحكومة الالكترونية بأبعادها الفنية الصلبة،كأجهزة الحاسوب والبرمجيات، الانترنت والبريد الإلكتروني، وتكلفة الخدمة وتسهيلات التقنيات، والإجراءات القانونية التي تساند الاتصالات من خلال استخدام هذه الأجهزة والبرمجيات، والكوادر المتخصصة ووسائل الاتصال التي تربط هذه الأجهزة لنقل المعلومات بين مواقع ووحدات متفرقة.1

أن يؤخذ بعين الاعتبار التحديات الأمنية المتعلقة بالمواقع الإلكترونية والانترنت ومن أهمها: الخصوصية" أي عدم الإطلاع على الرسائل الإلكترونية إلا من الأطراف المسموح لها بذلك، وسلامة الرسائل ووصولا لرسالة إلى الطرف الموجه إليه فعلا، والتحقق من هوية الأطراف الأخرى لمنع عمليات التزوير وعمليات انتحال الشخصية" ويمكن استخدام تقنيات أمنية مهمة:

التشفير: أي منع أي جهة غير مسموح لها من فهم محتوى الرسالة، وهناك نوعان من التشفير أحدهما التشفير المتماثل حيث مفتاح تشفير واحد يستخدم لدى المرسل والمستقبل في نفس الوقت، وهو غير آمن تماما، والآخر التشفير غير المتماثل ويعتمد على وجود مفتاحين أحدهما علني، والآخر سري يحتفظ الشخص دائما بالمفتاح السري له وحده ولا يعطيه لأحد أبدا، أما المفتاح العلني فيعطيه لمن يريده أن يرسل له رسالة.

التوقيع الرقمي: هو عملية يتم من خلالها التأكد من هوية مرسل الرسالة من خلال استخدام مفتاح خاص لتشفير الرسالة من قبل المرسل، وهذا يتم عبر التشفير غير المتماثل المذكور سابقاً،ومن ثم فك التشفير من قبل المستقبل باستخدام المفتاح العام . كما يتم التأكد من أن الرسالة وصلت فعلا بنفس الشكل الذي أرسله بها المرسل وصادق عليه.

---

[1] - شاهد إلياس وآخرون: **تقييم تجربة الحكومة الالكترونية في الجزائر**، المجلة الجزائرية للدراسات المحاسبية والمالية، العدد 03، 2016، ص 128.

البصمة الإلكترونية للرسالة: للتأكد من عدم حصول أي تغيير في الرسالة، وفي حالة العبث أو التخريب فهذا يعني عدم تطابق البصمة معها.

الشهادات الرقمية: هي عبارة عن وثائق الكترونية تصدرها الجهة ذات الصلة من هوية الشركة التي تتعامل معها الانترنت.

اتخاذ مبادرات وطنية وإقليمية ذات قاعدة واسعة في مجال تقنية المعلومات والاتصالات وتطبيقات الانترنت والبريد الالكتروني، خاصة في مجال تقديم الخدمات الحكومية من خلال اعتماد وضعية تعاون والعامل المشترك وحرية العمل للمؤسسات بالشكل الكاف.

إعطاء أولوية و دعم الإعلام والتوعية الإعلامية من خلال توسيع شبكات الإعلام وتأمين مواقع وآليات المشاركة للمواطنين بصورة تدريجية في استرجاع المعلومات وتبادلها مع المواقع الموثوقة للتعاون.

دعم جهود البحث والتطوير الرامية إلى تعزيز الإلمام الرقمي، والحد من عوائق التكلفة التي تحول دون نشر وسائل الحكومة الالكترونية، واعتماد تقنية تتيح حماية الخصوصيات والمعلومات الشخصية.

تأمين ما يسمى بالخدمة العريضة بمختلف أشكالها، وتوفير إمكانات تأدية الخدمة حسب الطلب ونشر المعلومات بتكلفة منخفضة خاصة في المناطق التي تعاني من التقصير في مجال تقنية الاتصالات.

إدخال وتكييف ونشر تقنية جديدة للاتصالات كالشبكات الأرضية للاتصال اللاسلكي، والاتصال بواسطة الأقمار الصناعية لضمان الوصول الموثوق إلى مواقع المعلومات كافة، واعتماد أساليب جديدة للتطوير الإداري والتنظيمي والقوى البشرية، لتنفيذ نظام الحكومة الالكترونية والعمل على تنميتها فضلا عن إعداد الربط الالكتروني.

تأمين الاستثمار اللازم من الأموال لإعداد وتطبيق نظام الحكومة الالكترونية[1]

[1]- شاهد إلياس وآخرون: **المرجع السابق**، ص ص128- 129.

آليات تنفيذ برامج الحكومة الالكترونية بالجزائر

إن البرنامج الحكومي يأتي من خلال تطبيقات الإدارة الالكترونية بالجزائر لتحقيق التنمية المستدامة في مختلف جوانب الحياة وتتمثل آليات التنفيذ في مايلي:

برنامج تطوير التشريعات: يتضمن إعداد قانون ينظم المعاملات الحكومية الالكترونية وتطويرها.

برنامج تطوير البنية المالية : يعمل البرنامج على تطوير المؤسسات ماليا لتصبح أكثر مرونة وسهولة.

برنامج التطوير الإداري التنفيذي: ويشمل تطوير أساليب العمل في الجهات المقرر استخدامها للمعاملات الالكترونية.

برنامج التطوير الفني: يركز هذا البرنامج على استخدام التكنولوجيا الرقمية في الجهات الحكومية لتطوير الطاقات والقدرات اللازمة لإنجاز المشروع، كما يهتم بتحسين الكفاءة التشغيلية والتي تتضمن استخدام أحداث الأجهزة والمعدات وأنظمة قواعد البيانات لتحديث البنية الأساسية للاتصالات والمعلومات.

برامج تنمية الإطارات البشرية: تعمل على تطوير الفكر القيادات الحكومية بما يتلاءم مع مفهوم الحكومة الالكترونية ، وإعداد خطة مناسبة لتدريب فرق العمل التي يتم تكوينها من جميع الجهات الحكومية التي تشارك في مشروع الحكومة الالكترونية بهدف القدرة على إدارته.

برامج الإعلام والتوعية: يتم من خلال إعداد حطة تعرف المجتمع بمزايا التحول إلى المجتمع الرقمي وكيفية الاستفادة من المشروع الالكتروني.1

آثار تطبيق الإدارة الالكترونية على جودة الخدمة العمومية: وتظهر الآثار جليا في تطبيق الإدارة الالكترونية على جودة الخدمة العمومية من خلال ما يلي:

---

[1] - عبد القادر وآخرون: **تحديات التحول إلى الحكومة الالكترونية في الجزائر**، ورقة مقدمة للمؤتمر الدولي الخامس الاقتصاد الافتراضي وانعكاساته على الاقتصاديات الدولية، ص ص8-9.

تتمثل في ترشيد الخدمة العمومية الذي يعتمدعلى وجود مراكز قادرة على الاتصال بكافة الإدارات ومتابعة كافة التعاملات والتسهيل في خدمة المعاملات دون الاضطرار للتنقل من إدارة إلى أخرى، وتتحقق الخدمات العمومية من خلال الدقة وسرعة الاستجابة واحترام المواعيد حيث تقوم بإنجاز الأعمال وفق مقاييس مضبوطة تحدد من خلال أنظمة معالجة معلوماتية بشكل يحد من الوقوع في الأخطاء الإدارية ومنع كل التجاوزات في تقديم الخدمات.1

كما انه لها دور في تقليص تكاليف الخدمة ويكمن ذلك في الاتصال عبر الخط دون الانتقال المباشر للإدارة عبر الشباك والنوافذ الالكترونية، وأن توظيف تكنولوجيا المعلومات بشكل كامل في أداء الخدمة العمومية يؤدي إلى سهولة المحاسبة ووضوح الخدمة على كل الجزئيات لتلك المهام والأنشطة من خلال وجود النشر الالكتروني لكل مراحلها إذ أن هناك لا مجال لإخفاء المعاملات من حيث فاعلية منظمات الخدمة العمومية إذ أن التوجه للخدمات العامة الالكترونية وجعلها بالقرب من المواطنين سيمكّن الإدارة القائمة على توفير الخدمة العمومية ومن تسهيل توصيل الخدمات بشكل أفضل للمستخدم، وتحقق درجة عالية من الراحة والملائمة مقارنة بتقديم الخدمة وجها لوجه، أو الاتصال المباشر مع المستفيد، كما يحقق ذلك السرعة في إنجاز المهام وأداء الخدمة والحصول عليها ، كما أن تطبيق الإدارة الالكترونية يعكس مدى فاعلية منظمات الخدمة من خلال الحرص لهذه الأخيرة على تقديم أحسن الخدمات للمواطن باعتمادها الوسائل التكنولوجية الحديثة التي تطوّر مهارات وكفاءات القائمين على تقديم الخدمة العمومية وجعل اهتمامهم ينصب على تحويل الأفكار إلى نتائج مجسدة في أرض الواقع وأن تحقق فوائد للمواطنين تتمثل في تخفيف العبء عليهم من حيث الجهد والمال والوقت وتوفير خدمات مستمرة على مدار الساعة، كما أنها تنهي مشاكل التعقيد الإداري والبيروقراطي2.

[1] - شاهد إلياس: **مرجع سابق**،ص 132.

[2]- شاهد إلياس: **مرجع سابق**، ص ص132- 133.

رابعا: تجارب عربية لآليات تطبيق الإدارة الالكترونية في تحسين الخدمة العمومية

تجربة قطر للحومة الالكترونية: بدأت الحكومة الالكترونية في دولة قطر عام2000 وتم إنشاء لجنة لاختيار خدمة حكومية ليتم تطبيقها الكترونيا وتم ذلك في إطار تعاون أربع جهات (وزارة الخارجية ، بنك قطر الوطني، المصرف المركزي، البريد العام المركزي)، ويقوم مبدأ الخدمة على دخول المستخدم للموقع بواسطة كلمة مرور وقد نجح المشروع خلال ثلاث سنوات وكان حافزا للاستمرار وتحديا للتطوير وتم اختيار الخدمات التي ستقدم بناء على عوامل أهمها:

مدى تأثير هذه الخدمة على المجتمع ومدى جاهزية الجهة المقدمة للخدمة الكترونيا..

عدد المعاملات التي يتم تداولها للخدمة الكترونيا.

وتوفر الحكومة الالكترونية القطرية عدّة خدمات منها:

خدمات المرور(رخص السياقة، المخالفات المرورية، تسجيل المركبات..).

خدمات التأشيرة (تأشيرة الزيارة ، تأشيرة العمل، تأشيرة السياحة).1

بوابة الحكومة المصرية:

يتطور موقع البوابة المصرية بشكل مستمر ليشمل تقديم الكثير من الخدمات الالكترونية ابتداء من الحصول على شهادات الميلاد وخدمات الضرائب وتجديد الرخص إلى خدمات فواتير الكهرباء والهاتف وقبول الطلاب بالجامعات، ويضع الموقع ارتباطا بموقع البوابة القانونية وخدمات السائحين والممولين والمصدّرين وبعض المعلومات البيئية والشكل التالي يوضح مجمل الخدمات الالكترونية.

[1] - محمد فلاق، رضوان أنساعد: **الإدارة الالكترونية – مفهومها متطلبات تطبيقها- "عرض تجارب لبعض الدول العربية"**، الملتقى الدولي حول متطلبات إرساء الحكومة الالكترونية في الجزائر –دراسة تجارب بعض الدول-، جامعة سعد دحلب البليدة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير،

الشكل رقم (2) يمثل بوابة الحكومة المصرية



المصدر: محمد فلاق ، مرجع سابق

الشكل رقم03: دليل الخدمات العامة بمصر



المصدر: بوابة الخدمة المصرية

تجربة بوابة حكومة دبي بالإمارات: تقدم البوابة الالكترونية لحكومة دبي العديد من الخدمات والمعلومات لكل من المواطنين والزوار وكذلك المستثمرين الأجانب وتتنوع هذه الخدمات بين تقديم طلبات الحصول على تأشيرة دخول إلى إتمام عمليات الدفع للفواتير والمخالفات المرورية بشكل آلي، إضافة إلى الاستعلام عن حركة السير بالطرقات حيث يمكنك النقر على آلة التصوير المراقبة لحركة المرور في شارع معين فتلاحظ الحركة في شكل صور تتغير كل ثوان كما يتبن في الصورة التالية.

الشكل رقم (1) يمثل البوابة الالكترونية لحكومة دبي بالإمارات



المصدر: محمد فلاق ، مرجع سابق

قنوات تقديم الخدمة في الامارات العربية1 :

القناة هي وسيلة تواصل بين المتعاملين و الجهات و يتم تقديم الخدمات عبر قنوات مختلفة يعتبر بعضها قنوات تقليدية تتطلب الحضور الشخصي للمتعامل لانجاز المعاملة ، وقنوات أخرى ذكية يتم تقديمها من خلال استخدام الأجهزة الذكية ، تنقسم قنوات تقديم الخدمة التي توفرها الجهات الحكومية حسب توفر القنوات وطبيعة الخدمات كالتالي:

---

[1]- دليل تعريف الخدمات وتوثيق إجراءاتها، الإصدار الثاني 2016، الأمانة العامة للمجلس التنفيذي - إمارة أبوظبي ، ص 08، انظر الموقع : https://www.ecouncil.ae/ar/Pages/Publication.aspx

القنوات التقليدية :

وهي القنوات التي يتوجب فيها الحضور الشخصي إلى الجهة أو مزودي الخدمة ، ويكون التفاعل فيها مباشرا بين مقدم الخدمة و المتعامل للحصول على الخدمة.

القنوات المطورة :

هي القنوات التي يتم فيها التفاعل بين مقدم الخدمة أو مزود الخدمة للمتعامل دون الحضور الشخصي عند تقديم الطلب ، و تكون عن طريق الهاتف أو الفاكس أو البريد الالكتروني حيث لا يتم فيها انجاز المعاملة بشكل كامل و يتوجب الحضور لاستلام المخرج النهائي من الخدمة.

القنوات الرقمية :

هي القنوات التي يتم تقديم الخدمة فيها من خلال قنوات رقمية مثل: الموقع الالكتروني للجهة أو الأجهزة الذكية أو الأكشاك التفاعلية في الأماكن العامة و غيرها.

ومن خلال الشكل الموالي الذي يوضح نمط وقنوات تقديم الخدمات الحديثة المعتمدة على الأنظمة المعلوماتية والتكنولوجيات المتطورة:

الشكل رقم 02 : يوضح قنوات تقديم الخدمات.

القنوات التقليدية	القنوات المطورة		القنوات الرقمية	
الحضور الشخصي للجهة	مراكز الإتصال	البريد الكتروني	تطبيقات الهاتف الذكي	الأكشاك التفاعلية
	الاتصال الهاتفي بالجهة	الفاكس	الهاتف التلقائي IVR	المواقع الإلكترونية

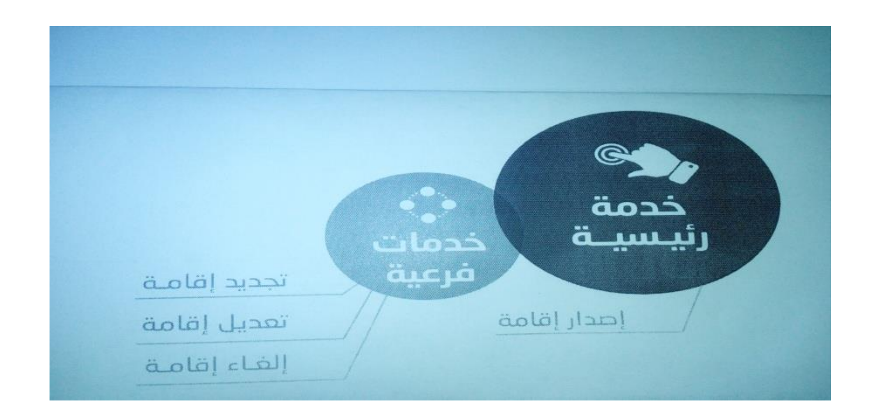
المصدر : دليل تعريف الخدمات وتوثيق إجراءاتها، الإصدار الثاني 2016، الأمانة العامة للمجلس التنفيذي - إمارة أبوظبي ، ص 08، انظر الموقع : https://www.ecouncil.ae/ar/Pages/Publication.aspx

أما من جانب هيكلية الخدمات : تنقسم الخدمات إلى :

- الخدمات الرئيسية : وهي مجموعة من الخدمات تقوم الجهة الحكومية بتقديمها ، وتعتبر المظلة التي تجمع في نطاقها الخدمات الفرعية.

- الخدمات الفرعية: هي الخدمات التي تلحق بالخدمات الرئيسية وفقا لنوع المتعاملين أو غرض الخدمة. وسنوضح ذلك في الشكل التالي :

الشكل رقم 03: شكل توضيحي لخدمة رئيسية وخدمة فرعية



المصدر : دليل خدمة المتعاملين : حكومة أبو ظبي

الإدارة الجزائرية الالكترونية بين الواقع والمأمول:



المصدر: ويكيبيديا

الشكل رقم (3) يمثل أشكال الإدارة الالكترونية الجزائرية في مختلف القطاعات.

أمثلة وأشكال الإدارة الالكترونية في بعض القطاعات الحكومية الجزائرية

البريد والمواصلات والبنوك

التربية والتعليم العالي

قطاع الصحة

البلديات والجماعات المحلية

البطاقة المغناطيسية

التعليم عن بعد، التسجيلات عبر البوابة الالكترونية

بطاقة الشفاء

بطاقة التعريف البيومترية وجواز السفر البيومتري

المصدر: إعداد الباحثين

ويتبين من خلال الأمثلة المقدمة في الشكل السابق أن الدولة الجزائرية دخلت في مصاف التقدم التكنولوجي والعصرنة الإدارية، ومن خلال تطبيق وتوظيف الوسائل التكنولوجية وعلى رأسها الانترنت والحاسوب اللذان يعدّان محور التكنولوجيا كما أن الاعتماد والاقتداء بالتجارب العالمية والعربية أخذت منها الجزائر النصيب الكافي لإدخال تطبيقات الإدارة الالكترونية في مسار التطبيق في كافة القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والتعليمية والخدمات الصحية وذلك لأجل مواكبة العصر والتقدم التكنولوجي والتغير الاجتماعي المستمر في كافة المجالات ، حيث أن الخدمات المقدمة عبر هذه الإدارة التقنية ساعد المواطنين في الحصول على الخدمات المتنوعة كشهادة السوابق العدلية وشهادات الميلاد الأصلية دون التنقل إلى البلديات الأصلية مقر الولادة أو التنقل إلى المحاكم من اجل استخراج شهادة الجنسية أو السوابق العدلية مما توفر الجهد والوقت وانخفاض التكاليف المالية.

إن إدخال الإدارة الالكترونية إلى قطاع العدالة،ليس مجرد مكننة مواكبة للعصر،إنما يعكس حقيقة جهود الدولة الرامية إلى عصرنة القطاع وتحسين الخدمة العمومية،خاصة وأن هذه العملية رافقها تكوين مكثف للقضاة والموظفين، وتجدر الإشارة أنه بالرغم من الاستحسان الذي أبداه المواطن الجزائري حول الخدمات الإلكترونية، إلا أن تواصله مع الأجهزة القضائية من خلال شبكة الانترنت يظل محدودا جدا، لتصبح بذلك تغيير عقلية المواطن الجزائري أحد أهم التحديات التي تواجه عصرنة قطاع العدالة.1

كما أن القطاع التعليم والتربية وفر الكثير من الخدمات مثل التعليم عن بعد أو التسجيل في مختلف الأطوار التعليمية من خلال توفير المواقع والبوابات الالكترونية وتوفير المكتبات الرقمية التي سهلت على الطلاب والباحثين في سهولة الحصول على المرجع والمعلومات من خلال قواعد البيانات الرقمية، وتوفير الدولة الجزائرية الالكترونية خدمات التسويق الالكتروني (البيع والشراء)، وكذلك توفير الخدمات الاجتماعية،

وقد اتخذت وزارة الداخلية في هذا الاطار العديد من الإجراءات في سبيل تقديم خدمة عمومية نوعية للمواطنين، الذين أصبح بإمكانهم استخراج جميع الوثائق المتعلقة بالحالة المدنية من أقرب بلدية ممكنة بغضّ النظر عن البلدية التي وُلدوا فيها، زيادة على بطاقات التعريف وجوازات السفر البيومترية، وهذه العملية استأصلت الطوابير التي كانت تشهدها الدوائر والبلديات على حد سواء.

ولا أحد ينكر أن وزارة الداخلية كانت من أكثر القطاعات التي سارعت بالتوسع في تطبيق الإدارة الالكترونية من خلال تنفيذها لعدة مشاريع في هذا الإطار والتي تتمثل خاصة في:2

مشروع رقمنة مصلحة الحالة المدنية.

مشروع جواز السفر وبطاقة التعريف البيومتريين ، والبلديات الذكية....الخ من الاجراءات .

[1]- قيدوم لزهر، قروي عبد الرحمان: **الإدارة الالكترونية كآلية لتطوير أداء الجماعات المحلية بالجزائر**، الملتقى الوطني الأول حول التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير قسم علوم التسيير، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، يومي 08 و09 نوفمبر 2016، ص ص 103-104.

[2] - قيدوم لزهر، قروي عبد الرحمان، مرجع سبق ذكره، ص ص 105-107.

الخاتمة

من خلال القراءات للجوانب النظرية و المعرفية وتحليلنا لمجريات الواقع بين ما هو مجود وما هو مأمول فيه مستقبلا، نقول أن الإدارة الالكترونية تمثل مرحلة حاسمة في الانتقال نحو الخدمات العامة الإلكترونية، والتحول من الاتصال المباشر للمواطنين مع مؤسسات الخدمة العامة، إلى التواصل الافتراضي عبر الشبكات الإلكترونية المختلفة ، وتنطلق من الاستخدام الأمثل لمختلف الأجهزة ، والمعدات، و برامج تكنولوجيا المعلومات والاتصال، لتقدم حلولا للتعقيدات والمشاكل البيروقراطية التي تعترض الإدارة العمومية في شكلها التقليدي.

لقد أصبح من الضروري على كل الحكومات، الدخول في مرحلة تطبيق الإدارة الإلكترونية، والانطلاق مما تتيحه تكنولوجيا الاتصال والمعلومات كأداة لترقية أنشطة ومهام مؤسسات الخدمة العمومية، و تساهم بصورة واضحة في تجسيد إصلاحات الخدمات المقدمة للمواطنين، و ترفع من مستوى رقابة الفرد على كل ما تؤديه المنظمات العامة من خدمات، بما يتيح درجة عالية من الجودة على وظائفها ،والتي في مقدمتها تقديم الخدمات العمومية، بذلك مثلت الإدارة الالكترونية مطلبا هاما تفرضه التحولات الالكترونية، وتنتهجه برامج الإصلاح الإداري، كمرحلة ضرورية في ظل العصر الرقمي، إن تطبيق الإدارة الالكترونية كآلية لترشيد الخدمة العمومية ، يمثل إستراتيجية محورية يمكنها إضفاء نتائج ايجابية على عمل الأجهزة الإدارية الحكومية، ويحقق مقدار من المصداقية في عمل منظمات الخدمة العمومية، فالتوجه نحو نشر المعلومات الضرورية أمام طالب الخدمة كالإعلان عن التوظيف، توفير البيانات الأساسية للخدمات، و إيجاد منافذ للخدمة العمومية بمختلف أنواعها صحية، تعليمية، تجارية، من شانه أن يحقق رضا المواطن على نوعية الخدمات التي يطلبها، وتضمن المساواة في الحصول على خدمات عالية المستوى.

إذ تصبح الإدارة الالكترونية إحدى الوسائل الفعّالة لترقية الخدمات العمومية بالإدارات العامة والخاصة من خلال تقديم خدماتها المتميزة حتى تعطي نمط جيد للخدمات وتكون آلية في جودتها وتميّزها، حيث أن نظام تطبيق الإدارة الالكترونية يساعد في تحفيز المواطنين على التقدم لطلبات الخدمات المختلفة وفي جميع المجالات، إذ أنها همزة وصل حديثة بين الموطنين ومؤسسات المجتمع المختلفة ويكون لها دور في تحسين آليات التواصل والعمل ألتشاركي، والربط بين مجريات العصر والخدمات المقدمة بأنواعها، كما يمكن وضع الاقتراحات التالية:

تشجيع العمل على المبادرة بتطبيق التكنولوجيا في مجال الخدمات العمومية.

وتأطير كافة الموارد البشرية والتجنيد من أجل تقديم خدمات متنوعة ومتميّزة للمواطن.

تهيئة البنية التحتية للعمل بالنظام الالكتروني.

قائمةالمراجع

أولا: الكتب

احمد بطاح وحسن الطعاني: الإدارة التربوية رؤية معاصرة، ط1،دار الفكر، عمان، 2016.

المرسي السيد حجازي: اقتصاديات المشروعات العامة: النظرية والتطبيق، الدار الجامعية، 2004.

سعد غالب ياسين: الإدارة الالكترونية وأفاق تطبيقاتها العربية، ط1،دار يازوري، 2009.

صفاء فتوح جمعة: مسؤولية الموظف العام في إطار تطبيق نظام الإدارة الالكترونية، ط1، دار الفكر والقانون المنصورة، مصر، 2014.

طلعت إبراهيم لطفي: علم اجتماع التنظيم، دار غريب للطباعة للنشر والتوزيع، القاهرة، 2007.

عائشة عتيق: جودة الخدمات الصحية في المؤسسات العمومية : الجزائر حالة، دار المنهل للنشر، 2016.

عبد المطلب عبد الحميد: التمويل المحلي: التنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001.

عنترة بن مرزوق وآخرون: إدارة الموارد البشرية في عصر الإدارة الالكترونية، مركز الكتاب الأكاديمي، 2018.

ليلى محمد حسني أبو العلا: مفاهيم ورؤى في الإدارة والقيادة التربوية بين الأصالة والحداثة، دار يافا العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2013.

محمد طعامنة،طارق العلوش:"الحكومة الإلكترونية وتطبيقاتها في الوطن العربي"،منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية،2004.

محمد عبد الفتاح رضوان: الإدارة الالكترونية وتطبيقاتها الوظيفية، المجموعة العربية للتدريب والنشر، 2013.

مصطفى يوسف كافي:الإدارة الالكترونية، دار ومؤسسة رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق، 2011.

ثانيا: أطروحات ورسائل جامعية

حاكمي حمزة: إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر دراسة حالة بلدية سعيدة، رسالة ماستر تخصص سياسات العامة والتنمية، جامعة سعيدة، 2015- 2016.

عشور عبد الكريم: دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية تخصص الديمقراطية والرشادة، جامعة منتوري-قسنطينة، 2009-2010.

بوعنان نور الدين: جودة الخدمات وأثرها على رضا العملاء دراسة ميدانية في المؤسسة المينائية لسيكيدة، رسالة الماجستير في علوم التسيير، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2006-2007.

محمد طعامنة،طارق العلوش:"الحكومة الإلكترونية وتطبيقاتها في الوطن العربي"،منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية،2004،ص15.

ثالثا: الملتقيات والمؤتمرات

محمد فلاق، رضوان أنساعد:الإدارة الالكترونية – مفهومها متطلبات تطبيقها- "عرض تجارب لبعض الدول العربية"، الملتقى الدولي حول متطلبات إرساء الحكومة الالكترونية في الجزائر –دراسة تجارب بعض الدول، جامعة سعد دحلب البليدة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير.

عبد القادر وآخرون: تحديات التحول إلى الحكومة الالكترونية في الجزائر، ورقة مقدمة للمؤتمر الدولي الخامس الاقتصاد الافتراضي وانعكاساته على الاقتصاديات الدولية.

قيدوم لزهر، قروي عبد الرحمان: الإدارة الالكترونية كآلية لتطوير أداء الجماعات المحلية بالجزائر، الملتقى الوطني الأول حول التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير قسم علوم التسيير، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، يومي 08 و09 نوفمبر 2016.

رابعا: المجلات

أحلام محمد شواي،:الإدارة الالكترونية وتأثيرها في تطوير الأداء الوظيفي وتحسينه، مجلة بابل، المجلد 64، العدد 2016.

شاهد إلياس وآخرون:تقييم تجربة الحكومة الالكترونية في الجزائر، المجلة الجزائرية للدراسات المحاسبية والمالية، العدد 2016،03.

خليفة مصطفى أبو عاشور:مستوى تطبيق الإدارة الالكترونية في جامعة اليرموك من وجه نظر الهيئة التدريسية والإداريين، المجلة الأردنية في العلوم التربوية، مجلد 09، عدد 02، 2013.

المراجع باللغة الاجنبية :

Alain BEITONE et autres, Dictionnaire des sciences économiques, 2éme édition, Armand colin, Paris, 2008,

Philip KOTLER: Marketing management, 13ème édition, pearson éducation, Paris, 2009

خامسا: مواقع الانترنت

https://mawdoo3.com بزيارة يوم 1-11-2018 على الساعة 20.26 مساءا.

Le Crowdsourcing Citoyen Et Ses Repercussions Sur

L'amelioration Des Services Publics

TEKFI Saliha- Université de Sidi Bel Abbès



"Le pouvoir par la violence doit disparaître car il détruit ceux qu'il voudrait dominer, le pouvoir par l'argent est limité par la valeur finie sur laquelle il s'appuie, alors que le pouvoir par le savoir peut enrichir des millions d'Hommes sans appauvrir celui qui nous transmet ce savoir."

**Alvin Toffler **

** Thierry Weibel, L'Administration 2.0 : nouveau défi pour le secteur public, 20/03/2011, https://www.journaldunet.com/solutions/expert/49753/l-administration-2-0---nouveau-defi-pour-le-secteur-public.shtml

الملخص:

يهدف هذا المقال إلى أن يبين كيف يكمن للإدارات العمومية أن تستفيد من التعهيد الجماعي للمواطنين، من أجل تحسين خدماتها العمومية. إن الأمثلة المذكورة في هذه الدراسة، وضحت بأن التعهيد الجماعي للمواطنين، يسمح للإدارات العمومية بالحصول على رأي المواطنين حول خدمة ما تسمح لهم بتحسين حياتهم اليومية، أو ربطهم بتمويل المشاريع العمومية، أو السماح لهم بالتصويت لاختيار مشاريع معينة. من جهة أخرى، كشفت الدراسة بأن نجاح حملة التعهيد الجماعي للمواطنين في الإدارة العمومية يعتمد على وجود العوامل التالية:

- إنشاء منصة تعهيد جماعي مع وضع آليات فعالة لتسيير مشاركات المواطنين.

- التحديد الدقيق لمحتوى المشروع ، نطاقه الجغرافي ، فئة المواطنين الموجه اليهم المشروع، والمواعيد الواجب احترامها من طرف المواطنين لإنجاز المشروع.

- إقامة تواصل جيد مع المواطنين لإظهار التعاون ، مع السماح لهم بالمشاركة المجهولة ، للتعبير عن أفكارهم وآرائهم بكل بحرية.

- إعداد الموظفين العاملين في الإدارات العمومية لقبول الأفكار المقترحة من طرف المواطنين.

الكلمات مفتاحية: التعهيد الجماعي للمواطنين، الإدارات العمومية، خدمات عمومية، ويب 2.0.

Introduction :

Avec l'avènement du web 2.0, l'intégration des nouvelles technologies collaboratives au sein du fonctionnement des administrations publiques, apparaît de nos jours comme une réponse signifiante et opérationnelle à1 :

- la volonté de faire mieux avec moins dans un contexte de crise économique ;

- l'utlisation des citoyens de nouveaux modèles de communication (MSN, Skype, etc) et de relations (Facebook, Myspace, Twitter, etc.) ;

- l'exigence des citoyens à avoir une administration efficace, rapide, disponible et flexible.

Donc, à la différence des administrations actuelles, les administrations 2.0, qui s'appuient sur l'utulisation des outils web2.0, se caractérisent par2 :

- une relation à l'usager multicanal au lieu de monocanal ;

- un fonctionnement interne collaboratif au lieu de hiérarchique ;

- un partenariat basé sur la collaboration et la complémentarité au lieu de la méfiance et de la concurrence ;

- une logique de résultats transparente à la place d'une logique de dépenses opaque.

Cependant, l'implication des citoyens dans la définition des services publics par le biais des outils web2.0, a donné lieu à un nouveau concept managériel, connu par le « Crowdsourcing Citoyen ».

L'objectif de cet article est de montrer comment les administations publiques peuvent tirer profit du Crowdsourcing Citoyen, afin d'améliorer leurs services publics ?

Pour atteindre cet objectif, nous avons divisé notre travail en trois sections dont :

[1] : Thierry Weibel, Ibid.

[2] : Cefrio, Les usages du web 2.0 dans les organisations : Livre blanc, 10/2011, https://cefrio.qc.ca/media/uploader/Livre_blanc_Web2.pdf

- la première, présente la définition et les avantages du Crowdsourcing Citoyen ;

- la deuxième, étudie les typologies du Crowdsourcing Citoyen, avec présention de cas;

- la troisième, détermine les facteurs de succès du Crowdourcing Citoyen.

1. Le Crowdsourcing Citoyen : définition et avantages :

Le concept du « Crowdsourcing » popularisé par le journaliste américain J.Howe en 2006, se définit le plus souvent comme étant « l'acte de prendre une tâche traditionnellement effectuée par un agent qualifié (habituellement un employé), et de la sous-traiter via un site web à un nombre indéterminé et généralement important de personnes sous la forme d'un appel d'offres ouvert»1.

De cette définition, il apparait que le Crowdsourcing est une forme d'externalisation (outsourcing) qui s'adresse à la foule (Crowd).

La foule dans le Crowdsouring est composée d'un grand nombre d'individus formant un ensemble ouvert et de taille indéterminée. En outre, les individus composant la foule sont anonymes, ce qui entraine l'impossibilité de leur discrimination2.

Par ailleurs, à la différence de l'outsourcing qui s'adresse uniquement aux organisations externes, le Crowdsourcing se destine à une foule qui se trouve dans un térritoire délimité ou sans délimitation3.

[1] : Saliha Tekfi, Le crowdsourcing du mix marketing 2.0 : une pratique au service de l'entreprise 2.0, Revue des Recherches Economiques, Université Blida2, Algérie, N°17, 12/2017, P : 51, https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/277

[2] : Claude Guittard, Eric Schenk, Le Crowdsourcing : Typologie et enjeux d'une externalisation vers la foule, Document de Travail n° 2011 – 02, Janvier 2011, http://www.beta-umr7522.fr/productions/publications/2011/2011-02.pdf

[3] : Youmani jérôme lankoandé, Le corwdsourcing à la croisée des innovations, colloque international : pour une nouvelle mondialisation : le défi d'innover, UQAM, 06/08/ Avril 2011, http://crises.uqam.ca/upload/files/Colloque/Pwpt_colloque/J_Lankoande_CRISES_2011.pdf

Bien que l'idée du recours à la foule soit ancienne et se pratique depuis plusieurs années, par exemple : le concours « Longitude Act»*, l'essor du Crowdsourcing est strictement lié au développement des outils Web 2.0 qui facilitent la mise en relation d'un grand nombre d'acteurs dispersés dans le monde6.

Dès son apparition, la méthode du Crowdsourcing a d'abord été utilisée par le secteur privé, afin de bénéficier de la sagesse et des talents des personnes extérieures aux entreprises.

Cependant, en faisant appel à cette méthode, des résultats très satisfaisants ont été réalisés par plusieurs entreprises de renommée internationale comme : CocaCola, Ibm, HP, General Electric, Mc Donald, Danone, etc.

Suite à son efficacité prouvée dans le secteur privée, l'application du Crowdsourcing s'étend aujourd'hui au secteur public, et cela dans l'objectif d'améliorer la qualité des services offerts par les administrations publiques.

L'implication du Crowdsourcing au secteur public a donné lieu au concept du « Crowdsourcing Citoyen », considéré comme une forme d'innovation ouverte, favorisant la participation active des citoyens à la définition des services publics.7

---

[*] : Longitude Act : un concours lancé par le gouvernement britannique en 1714, dans le but de trouver une méthode simple permettant la détermination de la longitude d'un navire.

[6] : Thierry Burger-Helmchen, Julien Pénin, Crowdsourcing : définition, enjeux, typologie , Revue Management et Avenir, Ed. Management Prospective, N°41, 2011, https://www.cairn.info/revue-management-et-avenir-2011-1-page-254.htm#no4

[7] : Rabii Haji, Wavelength: Crowdsourcing for Citizen Engagement, CAPAM, 2015, https://www.capam.org/offerings/articles/2015/crowdsourcing_for_citizen_engagement.html

Donc, le Crowdsourcing Citoyen représente un changement de paradigme par rapport au style classique de gestion publique où les citoyens sont considérés comme des utilisateurs passifs de services, à un nouveau modèle où les citoyens sont des agents plus actifs et des parties prenantes dans le processus décisionnel8.

Par ailleurs, le Crowdsourcing Citoyen s'appuie sur trois principes de base9 :

- L'engagement citoyen : le Crowdsourcing Citoyen se nourrit de deux vertus : il émane du peuple et il se construit avec le peuple. Cela renforce alors les trois principes classiques de la démocratie : du peuple, par le peuple et pour le peuple.

- La volonté des collectivités publiques de bénéficier de l'intelligence collective : les administrations publiques cherchent dans l'utilisation du Crowdsourcing Citoyen l'exploitation des ressources (expériences, connaissances , compétences, argents) que les citoyens sont prêts à mettre à leur disposition par le biais des technologies numériques.

- Un gouvernement 2.0 : c'est-à-dire une forme de gouvernance fondée sur l'interaction avec les citoyens, ce qui permet de répondre efficacement à leurs besoins et attentes.

En fait, l'applicatin du Crowdsourcing Citoyen par les administrations publiques leur présente plusieurs avantages qui se présentent comme suit :

- la production de données plus riches et plus détaillées, en temps réel ce qui facilite l'optimisation et la gestion des services publics.

- la production de commentaires, d'opinions et d'évaluations par les citoyens aide à mieux adapter les services publics à leurs attentes.

---

[8] : Rabii Haji, Ibid.

[9] : Sophie Renault et Erwan Boutigny, Crowdsourcing citoyen : définition et enjeux pour les villes, Politiques et management public, Vol 31/2 / 2014, https://journals.openedition.org/pmp/7050

- le crowdsourcing est un outil de coproduction avec les citoyens, car les technologies numériques offrent une structure de coopération pour définir des services publics ensemble10.

- le renforcement de la confiance des citoyens dans leurs représentants publics ;

- l'amélioration de l'information disponible au niveau des citoyens sur les services publics ;

- la résolution efficace des problèmes liés à la vie quotidienne des cityoens de façon créative ;

- l'augmentation de la transparence des actions du gouvernement11.

- l'amélioration des services publics au profit du bien commun de tous les citoyens, tout en proposant à chacun de la flexibilité dans sa participation ;

- l'engagement du public dans une production collaborative de la valeur publique, reposant sur le pouvoir du partage des connaissances et de l'expertise citoyenne12.

- la réduction des coûts : l'externalisation d'un service public coûtera forcément moins cher avec le crowdsourcing, que sa réalisation en interne ou par une entreprise spécialisée.

---

[10] : Mathieu Saujot, Urban crowdsourcing: digital technologies for sustainable cities?, 10/06/2016,https://www.iddri.org/en/publications-and-events/blog-post/urban-crowdsourcing-digital-technologies-sustainable-cities

[11] : Qmarkets, Citizens' Engagement (Democracy 2.0), 2018, https://www.qmarkets.net/use-cases/by-challenge/citizens-engagement/

[12] : Michael Malherbe, Les enjeux de la personnalisation et du crowdsourcing au cœur du succès des services publics 2.0 ?, 15 juillet 2009, https://www.lacomeuropeenne.fr/2009/07/15/les-enjeux-de-la-personnalisation-et-du-crowdsourcing-au-coeur-du-succes-des-services-publics-20/

- la réduction des délais de création des services publics : lorsque plusieurs milliers de citoyens réfléchissent à la même chose, cela implique qu'ils vont bien plus vite qu'une simple équipe travaillant en interne d'une administration publique13.

De ces différents avantages, il apparaît clairement que le Crowdsourcing Citoyen a des répercussions très positives et significatives sur les services publics, en termes de leur création ou amélioration et plus encore en termes de leur délais et coûts de réalisation.

2. Typologies du Crowdsourcing Citoyen : présention de cas

Aujourd'hui de nombreux pays dans le monde (Inde, Singapour, Malaisie, Kenya, États-Unis, etc.), lancent des projets de Crowdsourcing Citoyen, visant l'implication active de leurs citoyens dans14 :

- la réalisation d'un travail créatif (Citizen creation) ;

- la récolte de leurs avis sur un service donné (Citizen voting);

- la sollicitatation de leur sagesse et intelligence collective (Citizen wisdom);

- le finacement d'un projet public (Citizen funding).

2.1.« Citizen-creation » : le recours à la créativité et au travail des citoyens :

Le Citizen-creation se base sur le potentiel créatif des citoyens afin de développer de nouveaux services publics.15 Dans ce contexte, s'inscrivent les exemples du projet « Entretien des bouches d'incendie » de la ville de Boston et le projet « MyGov » appliqué en Inde.

---

[13] : Agence Webmarketing , Le crowdsourcing : définition, enjeux, typologie, 2018, https://www.360-webmarketing.fr/crowdsourcing/

[14] : Sophie Renault et Erwan Boutigny, op.cit.

[15] : Pius Bienz, La production participative (crowdsourcing) – la puissance de la foule, 06/10/2017, http://www.baicc.news/la-production-participative-crowdsourcing-la-puissance-de-la-foule/

* Le projet « Entretien des bouches d'incendie » de la ville de Boston :

Aux Etats-unis, les tempêtes de neige qui marquent la ville de Boston, causent le plus souvent des dommages importants à des objets d'utilité publique comme les bouches d'incendie, provoquant ainsi l'incapacité des pompiers à intervenir lors d'urgences.

Dans la mesure où l'entretien régulier de ces bouches d'incendie est un travail long, fatiguant et coûteux, une application web "Adopt-a-Hydrant" a été lancée aux citoyens de Boston , en leur proposant de s'occuper personnellement de l'une des 13 000 bouches d'incendies que compte la ville. "Adopt-a-Hydrant" est une application intégrée à une carte de la ville de Boston pour laquelle chaque citoyen, a la possibilité de se porter volontaire pour prendre soin d'une bouche d'incendies qui lui est assignée16.

* Le projet « MyGov » en Inde :

Lancée par le Premier ministre de l'Inde en 2014, la plateforme en ligne www.mygov.in, permet d'améliorer la qualité des services publics, en présentant les fonctionnalités suivantes17 :

* encourager les citoyens à partager leurs idées pour résoudre les défis liés aux prestations de services publics, c'est le cas par exemple du projet lié au nettoyage du fleuve Ganga, qui a invité les citoyens à soumettre des idées et des suggestions sur les meilleures pratiques mondiales pour nettoyer les grandes rivières.

* offrir de multiples discussions thématiques sur les services publics, où plusieurs personnes peuvent partager leurs idées ;

[16] : Clémence Coursimault, La ville de boston entretient ses bouches d'incendie grâce au crowdsourcing, Mais 2013, https://atelier.bnpparibas/smart-city/article/ville-boston-entretient-bouches-incendie-crowdsourcing

[17] : Gaurav Sharma, Indian Govt. Launches Upgraded Version Of Crowdsourcing Platform Mygov.in, 03/03/2015, https://inc42.com/buzz/govt-launches-upgraded-version-of-crowdsourcing-platform-mygov-in/

* permettre une rétroaction constructive et une interaction entre les participants à travers les forums de discussion, ce qui facilite le développement de solutions créatives et novatrices18.

2.2. « Citizen-voting » : le recours à l'avis des citoyens :

Le Citizen-voting permet d'adapter les services publics aux attentes des habitants en récoltant leurs avis19, ce qui favorise l'appropriaton du service offert par les citoyens.

Le projet de « Renommination du Grand Stade du Havre » 20 en Normandie est un bon exemple qui reflète le Citizen-voting.

En 2012, le plus grand stade de Normandie de la ville du Havre (initialement appelé Grand Stade) a été renommé par Stade Océane.

Cette nouvelle renommination est le résultat d'une concertation publique où chacun pouvait librement proposer des suggestions. Organisé par la communauté de la ville du Havre, le citizen-voting a mobilisé 8500 personnes, qui se sont exprimées lors de deux phases de consultation. Une première consultation a réuni 4500 personnes qui ont proposé 1400 noms pour ce stade. Parmi les dix noms retenus, trois noms ont été proposés lors d'une seconde consultation qui a mobilisé 4000 personnes. Le nom de Stade Océane a ensuite été proposé lors du conseil communautaire au vote des élus, lesquels ont validé le résultat.

2.3. « Citizen-wisdom » : le recours à la sagesse des citoyens

Le Citizen-wisdom consiste à solliciter la sagesse des citoyens et de bénéficier de leur intelligence collective, afin de résoudre un problème national ou local qui affecte leur vie quotidienne21.

[18] : Rabii Haji, op.cit.

[19] : Sophie Renault et Erwan Boutigny, op.cit.

[20] : Ibid.

[21] : Ibid.

James Surowiecki dans son livre « The Wisdom of Crowds » publié en 2004, montre que l'agrégation des informations de tous les membres d'un groupe, mène à des décisions qui sont meilleures que la plupart des décisions des individus formant le groupe.22

Par ailleurs, pour que la sagesse des foules puisse opérer convenablement, quatre conditions doivent être réunies23:

- diversité des opinions : un groupe dans lequel tout le monde pense de la même façon ne sera pas efficace.

- indépendance : chacun doit avoir sa propre opinion sans être influencé par celle des autres.

- décentralisation : les connaissances doivent être dispersées à l'intérieur du groupe et l'opinion de chacun doit compter.

- agrégation : il doit exister un mécanisme par lequel les opinions sont agrégées.

Dans le cadre du Citizen-wisdom, s'inscrit l'exemple du projet CovJam lancé par la ville Coventry (Angleterre).

En 2010, la ville de Coventry en Angleterre a élaboré une stratégie à long terme visant l'amélioration de la qualité de vie des personnes vivant et travaillant à cette ville.

Dans cette optique, le conseil de Coventry a organisé un Jam, afin que les participants puissent apporter des idées imaginatives, simples et peu coûteuses qui auraient un impact direct sur le développement local de la ville.

Les meilleures idées sélectionnées seront intégrées dans les futures initiatives de planification.

[22] : Minarchiste, Nouvelle recommandation de lecture: The Wisdom of Crowds., 27 octobre 2010, https://minarchiste.wordpress.com/2010/10/27/nouvelle-recommandation-de-lecture-the-wisdom-of-crowds/

[23] : Ibid.,

Concernant le Jam, c'est une méthode de résolution de problèmes initiée par IBM en 2001. Il s'agit d'une modalité d'échanges à grande échelle, qui s'appuie sur l'utilisation des « tchat », afin de permettre aux participants (jammers) d'échanger et de diffuser des connaissances sur une période limitée généralement de trois jours24.

Les jammers, sont ainsi conduits à échanger et co-construire des réponses à des problématiques sociétales ou managériales25.

En fait, l'application du Jam à la ville de Conventry (CovJam), a permis aux habitants de la ville de devenir des citoyens actifs en leur donnant un moyen d'exprimer leurs opinions, alors que le conseil municipal est devenu un auditeur plus actif.

Donc un nouveau dialogue ouvert et honnête s'est instauré entre le conseil municipal et ses résidents, leur permettant de travailler ensemble pour trouver les meilleures solutions aux défis de Coventry26.

La « ligne bleu » est parmi les idées adoptées par le conseil municipal, il s'agit d'une ligne peinte au bleu ciel de la gare de Conventry au centre-ville, et cela pour aider les nouveaux visiteurs de la ville à trouver leur chemin27.

---

[24] : Erwan Boutigny, Sophie Renault, Le Jam : analyse et enjeux de l'outil crowdsourcing d'IBM, Revue française de gestion, N° 236, 07/2013, https://www.cairn.info/revue-francaise-de-gestion-2013-7-p-49.htm

[25] : Sophie Renault, Erwan Boutigny et Pierre Chapignac, Le Jam : la machine collaborative d'IBM, janvier 2013, https://www.researchgate.net/publication/310020880_Le_Jam_la_machine_collaborative_d%27IBM?enrichId=rgreq-8d7658a7932efcebeaa26208eda6bc83-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzMxMDAyMDg4MDtBUzo0Mjc3MzA0NzE3ODg1NDRAMTQ3ODk5MDI5OTgxNw%3D%3D&el=1_x_3&_esc=publicationCoverPdf

[26] : IBM, Coventry City Council and IBM successfully demonstrate new approach to public engagement, 27 Jul 2010, https://www-03.ibm.com/press/uk/en/pressrelease/32208.wss

[27] : Sam Dimmer, Sky blue line to be painted from Coventry train station to city centre, 25 APR 2013, https://www.coventrytelegraph.net/news/coventry-news/sky-blue-line-painted-coventry-3059355

2.4. « Citizen-funding » : le recours aux ressources financières des citoyens

Le Citizen-funding est un moyen de lever des fonds par le biais d'une plateforme « dédiée » pour réaliser un projet public, en sollicitant les citoyens et en proposant en échange de ce soutien quelques avantages privilégiés.28

L'exemple du projet « Un pont pour les habitants de Hofplein » à Rotterdam, montre les bienfaits du Citizen-funding sur les services publics.

Depuis plusieurs années, les habitants de Hofplein située en plein centre de la ville portuaire néerlandaise, réclamaient à la municipalité une passerelle reconnectant leur quartier au centre de Rotterdam, et cela dans l'objectif de rendre leur ville plus attrayante.

Néanmoins, dans un contexte de crise et de gel des dépenses publiques, cette requête a toujours été refusée par la mairie de la ville, jusqu'au jour où plusieurs cabinets d'architectes, ont eu l'idée de lancer un appel aux dons sur une plateforme de crowdfunding.

[28] : Grace Bailhache , Marketing definition : crowdfunding ou financement participatif, 20/09/2014, http://blog.gracebailhache.com/2014/09/marketing-definition-crowdfunding-ou-financement-participatif/

Afin de séduire les habitants, ils ont choisi un slogan convaincant : « Plus vous donnez, plus long est le pont ». 29

Cette campagne de Citizen funding lancée en 2001, a permis aux cabinets d'architectes de recueillir plus de 100 000 € qui ont servi à construire le pont aérien, qui s'allonge au fur et à mesure de la collecte de nouveaux dons.

Par ailleurs , en échange de leurs dons, les financeurs de ce projet deviennent aussi les propriétaires du pont, et verront leur nom inscrit sur une des 17 000 planches qui composeront l'ouvrage30.

En fait, la réalisation de ce pont aérien a permis la redynamisation de la ville de Hofplein, en attirant de nouveaux services issus de la reconnection du centre-ville avec les quartiers nord .

3. Facteurs de succès du Crowdourcing Citoyen :

Pour réussir l'utilisation du Crowdsourcing Citoyen, les institutions publiques doivent s'assurer de la présence des éléments suivants:

- Le lancement d'une campagne de Crowdsourcing Citoyen ne peut se faire sans la création d'une plateforme de Crowdsourcing, cette dernière est l'intermédiaire qui permet aux administrations publiques de solliciter l'avis des citoyens d'un quartier pour l'amélioration de leur vie quotidienne, de les associer à l'affectation de dotations budgétaires publiques, ou de les faire contribuer aux choix des projets par le vote.

---

[29] : Amandine Cailhol, A Rotterdam, Le crowdfunding fait le pont, 5 juin 2013, http://www.liberation.fr/futurs/2013/06/05/rotterdam-se-paye-un-pont-grace-au-crowdfunding_908222

[30] : Annabelle Moreau, Société par actions, Esquisses, vol. 24, no 3, automne 2013 , https://www.oaq.com/esquisses/archives_en_html/participation_citoyenne/dossier/financement_participatif.html

Après la création d'une plateforme de Crowdsourcing Citoyen, il est nécessaire de mettre en place des process solides de gestion des participations, permettant de répondre à toutes les sollicitations et d'assurer le bon traitement des contributions. En fait, il n'y a rien de plus décevant pour un contributeur que de participer une fois et de ne recevoir aucune information.

De ce fait, le succès et la longévité d'une plateforme de Crowdsourcing Citoyen dépend de la capacité de son manager à gérer ses contributeurs et de leur répondre.31 Dans ce cadre, l'écoute active s'avère d'une grande importance pour assurer des échanges réussis avec les citoyens.32

- Le contenu d'un projet de Crowdsourcing lancé aux citoyens doit être clair et attrayant ne noyant pas le lecteur dans les détails33.

- Déterminer l'étendue géographique de la campagne du Crowdsourcing Citoyen : selon la nature du service public à créer ou à améliorer, il pourra être judicieux de choisir une campagne locale ou nationale.

[31] : Mipise, Créer une plateforme collaborative de crowdfunding ou de crowdsourcing pour mobiliser l'engagement citoyen, solidaire ou associatif d'un territoire, 23 Janvier 2018, https://www.mipise.com/fr/platform_blog_posts/creer-une-plateforme-collaborative-de-mobilisation-associative-ou-citoyenne-avec-mipise

[32] : Richard Dreesens, Crowdsourcing : Définition et comment l'utiliser auprès de sa communauté sur les réseaux sociaux, 5 septembre 2012, http://www.reussirsonwebmarketing.com/crowdsourcing-definition-et-comment-lutiliser-aupres-de-sa-communaute-sur-les-reseaux-sociaux/

[33] : Maureen Vaught, Les secrets d'une campagne de crowdsourcing réussie, 2018, https://www.rotary.org/fr/secrets-successful-crowdsourcing-campaign

- Définir la cible : c'est-à-dire à quelles types de citoyens une adminstration publique souhaite adresser sa campagne de Crowdsourcing Citoyen. En fait, certaines campagnes s'adressent à des professionnels lorsqu'il s'agit par exemple de tirer profit de leur sagesse et talents pour résoudre un problème qui entrave leur vie qutidienne ; alors que d'autres sont ouvertes à tous les citoyens ayant un intérêt à participer, par exemple : contribuer au financement d'un projet public ou voter sur la fiabilité d'un service public.34

- Fixer des dates butoirs pour les citoyens , concernant la réalisation d'un projet de Crowdsourcing (la proposition de solutions pour un problème donné, le vote sur un service public ou la particiation au financement d'un projet publique).35

- Une administation publique qui accepte d'ouvrir son fonctionnement vers l'extérieur doit partager ses données officielles de façon transparente, tout en veillant à l'instauration d'une bonne communication avec les citoyens pour faire émerger la collaboration36. Cependant, la communication doit se faire à intervalles réguliers pour permettre à la foule de bien suivre l'évolution du projet et éviter que la campagne ne tombe dans l'oubli37.

[34] : Nina Khayat, Une campagne de Crowdsourcing, comment ça marche ?, 17/04/2015, https://www.fanvoice.com/blog/une-campagne-de-crowdsourcing-comment-ca-marche/

[35] : Trends-Tendances, Les 10 facteurs de succès du crowdsourcing, 19/09/2011, http://trends.levif.be/economie/entreprendre/les-10-facteurs-de-succes-du-crowdsourcing/article-normal-204973.html

[36] : Tribu-Solidaire, Comment mobiliser votre communauté : les clés du crowdsourcing, 04/12/2013, http://tribu-solidaire.com/la-tribu-en-parle/comment-mobiliser-crowdsourcing/3025/

[37] : BNP PARIBAS FORTIS, Crowdsourcing : à faire et à ne pas faire, 18/04/2016, https://entreprises.bnpparibasfortis.be/fr/article?n=crowdsourcing-a-faire-et-a-ne-pas-faire

- La participation anonyme est possible afin que les gens se sentent libres d'exprimer et de défendre leurs idées sans crainte d'être attaqués ou intimidés.

Enfin, le crowdsourcing ne doit pas être considéré comme une stratégie de remplacement pour le travail interne avec un travail gratuit ou peu coûteux de la part de la foule. C'est plutôt l'occasion d'inviter des points de vue supplémentaires dans la conversation et d'impliquer les citoyens dans l'élaboration des politiques et des services qui les concernent directement38.

[38] : Rabii Haji, op.cit.

Conclusion :

De cette étude, il en ressort que les administrations publiques contemporaines sont appelées à intégrer le Crowdsourcing Citoyen au sein de leur fonctionnement, afin d'assurer une meilleure offre de services aux citoyens, qui sont de nos jours très exigeants à avoir des administrations efficaces, capables de répondre convenablement et à tous moment à leurs besoins.

Les exemples cités dans cette étude montrent que le Crowdsourcing Citoyen, permet aux administrations publiques de tirer profit des ressources diversifiées des citoyens afin de solliciter leurs avis sur un service permettant l'amélioration de leur vie quotidienne , de financer un projet public ou de voter pour choisir des projets et désigner des structures bénéficiaires.

Par ailleurs, le succès d'une campagne de Crowdsourcing Citoyen dans une administration publique est tributaire de la création d'une plateforme de Crowdsourcing avec la mise en place des process solides de gestion des participations, permettant d'assurer le bon traitement des contributions.

Il est également nécessaire d'assurer une bonne définition du contenu du projet, de son étendue géographique, du type de citoyens à qui s'adressent le projet et des dates butoires de sa réalisation.

En outre, l'instauration d'une bonne communication avec les citoyens est obligatoire pour faire émerger la collaboration.

D'autre part, les employés travaillant dans une administration publique, ne doivent pas considérés le Crowdsourcing comme une stratégie de remplacement de leur travail interne avec un travail gratuit ou peu coûteux de la part de la foule, ce qui nécessite leur préparation à l'acceptation des idées provenant des citoyens.

A noter à la fin de cette étude que pour le cas des administrations publiques algériennes, bien qu'il exsite une volonté de la part de l'état d'améliorer les services publics par leur informatisation, en adoptant le projet « e-gouvernenment » à partir de 2013, les citoyens algériens ne sont pas encore impliqués dans la création, l'amélioration, le choix ou le finanacement des services qui leurs sont offerts.

Bref, les citoyens algériens sont à nos jours des récepteurs de services et ne contribuent pas à leur production.

Cependant, dans la mesure où les administrations publiques algériennes utilisent les TIC dans leur fonctionnement, il est alors possible d'appliquer la méthode du Crowdsourcing Citoyen, et cela dans l'objectif d'assurer une meilleure appropriation des services publics par les citoyens algériens.

Références bibliographiques :

Agence Webmarketing , Le crowdsourcing : définition, enjeux, typologie, 2018, https://www.360-webmarketing.fr/crowdsourcing/

Bailhache Grace, Marketing définition : crowdfunding ou financement participatif, 20/09/2014, http://blog.gracebailhache.com/2014/09/marketing-definition-crowdfunding-ou-financement-participatif/

Bienz Pius, La production participative (crowdsourcing) – la puissance de la foule, 06/10/2017, http://www.baicc.news/la-production-participative-crowdsourcing-la-puissance-de-la-foule/

BNP PARIBAS FORTIS, Crowdsourcing : à faire et à ne pas faire, 18/04/2016, https://entreprises.bnpparibasfortis.be/fr/article?n=crowdsourcing-a-faire-et-a-ne-pas-faire

Boutigny Erwan, Renault Sophie, Le Jam : analyse et enjeux de l’outil crowdsourcing d’IBM, Revue française de gestion, N° 236, 07/2013, https://www.cairn.info/revue-francaise-de-gestion-2013-7-p-49.htm

Burger-Helmchen Thierry, Pénin Julien, Crowdsourcing : définition, enjeux, typologie , Revue Management et Avenir, Ed. Management Prospective, N°41, 2011, https://www.cairn.info/revue-management-et-avenir-2011-1-page-254.htm#no4

Cailhol Amandine, A Rotterdam, Le crowdfunding fait le pont, 5 juin 2013, http://www.liberation.fr/futurs/2013/06/05/rotterdam-se-paye-un-pont-grace-au-crowdfunding_908222

Cefrio, Les usages du web 2.0 dans les organisations : Livre blanc, 10/2011, https://cefrio.qc.ca/media/uploader/Livre_blanc_Web2.pdf

Coursimault Clémence, La ville de boston entretient ses bouches d’incendie grâce au crowdsourcing, Mais 2013, https://atelier.bnpparibas/smart-city/article/ville-boston-entretient-bouches-incendie-crowdsourcing

Dimmer Sam, Sky blue line to be painted from Coventry train station to city centre, 25 APR 2013, https://www.coventrytelegraph.net/news/coventry-news/sky-blue-line-painted-coventry-3059355

Dreesens Richard, Crowdsourcing : Définition et comment l'utiliser auprès de sa communauté sur les réseaux sociaux, 5 septembre 2012, http://www.reussirsonwebmarketing.com/crowdsourcing-definition-et-comment-lutiliser-aupres-de-sa-communaute-sur-les-reseaux-sociaux/

Guittard Claude, Schenk Eric, Le Crowdsourcing : Typologie et enjeux d'une externalisation vers la foule, Document de Travail n° 2011 – 02, Janvier 2011, http://www.beta-umr7522.fr/productions/publications/2011/2011-02.pdf

Haji Rabii, Wavelength: Crowdsourcing for Citizen Engagement , CAPAM, 2015, https://www.capam.org/offerings/articles/2015/crowdsourcing_for_citizen_engagement.html

IBM, Coventry City Council and IBM successfully demonstrate new approach to public engagement, 27 Jul 2010, https://www-03.ibm.com/press/uk/en/pressrelease/32208.wss

Khayat Nina, Une campagne de Crowdsourcing, comment ça marche ?, 17/04/2015, https://www.fanvoice.com/blog/une-campagne-de-crowdsourcing-comment-ca-marche/

Lankoandé Youmani jérôme, Le corwdsourcing à la croisée des innovations, colloque international : pour une nouvelle mondialisation : le défi d'innover, UQAM, 06/08/ Avril 2011, http://crises.uqam.ca/upload/files/Colloque/Pwpt_colloque/J_Lankoande_CRISES_2011.pdf

Malherbe Michael, Les enjeux de la personnalisation et du crowdsourcing au cœur du succès des services publics 2.0 ?, 15 juillet 2009, https://www.lacomeuropeenne.fr/2009/07/15/les-enjeux-de-la-personnalisation-et-du-crowdsourcing-au-coeur-du-succes-des-services-publics-20/

Minarchiste, Nouvelle recommandation de lecture: The Wisdom of Crowds., 27 octobre 2010, https://minarchiste.wordpress.com/2010/10/27/nouvelle-recommandation-de-lecture-the-wisdom-of-crowds/

Mipise, Créer une plateforme collaborative de crowdfunding ou de crowdsourcing pour mobiliser l'engagement citoyen, solidaire ou associatif d'un territoire, 23 Janvier 2018, https://www.mipise.com/fr/platform_blog_posts/creer-une-plateforme-collaborative-de-mobilisation-associative-ou-citoyenne-avec-mipise

Moreau Annabelle, Société par actions, Esquisses, vol. 24, no 3, automne 2013 , https://www.oaq.com/esquisses/archives_en_html/participation_citoyenne/dossier/financement_participatif.html

Qmarkets, Citizens' Engagement (Democracy 2.0), 2018, https://www.qmarkets.net/use-cases/by-challenge/citizens-engagement/

Renault Sophie et Boutigny Erwan, Crowdsourcing citoyen : définition et enjeux pour les villes, Politiques et management public, Vol 31/2 / 2014, https://journals.openedition.org/pmp/7050

Renault,Sophie, Boutigny Erwan et Chapignac Pierre, Le Jam : la machine collaborative d'IBM, janvier 2013, https://www.researchgate.net/publication/310020880_Le_Jam_la_machine_collaborative_d%27IBM?enrichId=rgreq-8d7658a7932efcebeaa26208eda6bc83-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzMxMDAyMDg4MDtBUzo0Mjc3MzA0NzE3ODg1NDRAMTQ3ODk5MDI5OTgxNw%3D%3D&el=1_x_3&_esc=publicationCoverPdf

Saujot Mathieu, Urban crowdsourcing: digital technologies for sustainable cities?, 10/06/2016, https://www.iddri.org/en/publications-and-events/blog-post/urban-crowdsourcing-digital-technologies-sustainable-cities

Sharma Gaurav, Indian Govt Launches Upgraded Version Of Crowdsourcing Platform Mygov.in, 03/03/2015, https://inc42.com/buzz/govt-launches-upgraded-version-of-crowdsourcing-platform-mygov-in/

Tekfi Saliha, Le crowdsourcing du mix marketing 2.0 : une pratique au service de l'entreprise 2.0 , Revue des Recherches Economiques, Université Blida2, Algérie, N°17, 12/2017, P : 51, https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/277

Trends-Tendances, Les 10 facteurs de succès du crowdsourcing, 19/09/2011, http://trends.levif.be/economie/entreprendre/les-10-facteurs-de-succes-du-crowdsourcing/article-normal-204973.html

Tribu-Solidaire, Comment mobiliser votre communauté : les clés du crowdsourcing, 04/12/2013, http://tribu-solidaire.com/la-tribu-en-parle/comment-mobiliser-crowdsourcing/3025/

Vaught Maureen, Les secrets d'une campagne de crowdsourcing réussie, 2018, https://www.rotary.org/fr/secrets-successful-crowdsourcing-campaign

Weibel Thierry, L'Administration 2.0 : nouveau défi pour le secteur public, 20/03/2011, https://www.journaldunet.com/solutions/expert/49753/l-administration-2-0---nouveau-defi-pour-le-secteur-public.shtml.

E-Governance for Improved Public Service

Dr.Tarik Hamoul[1]   Dr. Wafia Zair [2]



[1]. Researcher in Laboratory of economics studies and local development, university of Bechar, Algeria. Editor-in-Chief of Journal Of Marketing Studies And Management (JMSM) ,Bechar university. Algeria.

[2]. Doctor in Marketing ,Researcher in Laboratory of creation, university of Lounici Ali, Blida2, Algeria.

- الملخص:

أصبحت الحكومة الإلكترونية مقبول على نطاق واسع كأداة فعالة لتقديم الخدمات العامة ويعادل الحكم الرشيد من جانب جميع البلدان المتقدمة النمو بوجه عام والبلدان النامية بوجه خاص. مميز، والحكم الإلكتروني هو تقديم الخدمات العامة الإلكترونية من قبل الحكومة للمواطنين. إن تقديم الخدمات العامة هو العلاقة المتبادلة بين الموظفين الحكوميين والمواطنين الذين توجه إليهم خدمات الحكومة. يجب أن تؤدي أي آلية فعالة لتقديم الخدمات العامة في النهاية إلى الحكم الرشيد. إنه يبسط تقديم الخدمات الحكومية للمواطنين ويحسن التفاعل مع قطاع الأعمال والصناعة. إنه يسهل تمكين المواطنين من خلال الوصول إلى المعلومات ويتيح إدارة حكومية أكثر كفاءة.

- الكلمات المفتاحية: الخدمة العامة ، والحوكمة الإلكترونية ، وتكنولوجيا المعلومات ، جودة الخدمة العامة.

Introduction:

In the dynamic environment institutions focus on the management of service quality, therefore, institution’s activity assessment raises the service quality into important place. Quality of services has always been an important issue; however interpretation of quality itself as well as methods of quality control eventually has changed. Expanding quality concepts have changed research objects too the role of E-Governance for Improved Public Service. The emergence of Information and Communications Technology (ICT) has provided means for faster and better communication, efficient storage, retrieval and processing of data and exchange and utilization of information to its users. E-governance is the logical next step in the use of ICT in systems of governance in order to ensure wider participation and deeper involvement of citizens and in order to citizens and businesses expect a modern Public Service to continually improve and deliver services faster, better and more cost effectively. As we know, Proffering solutions to developmental issues such as poverty, unemployment, high costs of governance and poor service delivery among others require changes to government processes through the use of information and communication technologies (ICT). So, New information and communication technologies can make a significant contribution to the achievement of good public services goals. This 'e-governance' can make public service more efficient and more effective, and bring other benefits too. This paper have outlined the main contributions E-Governance for Improved Public Service.

There are three significant subjects that need to be to understand the concept of the role of the E-Governance for Improved Public Service in this study. They are to sharpen the concept of Public Services and E-Governance Concept, to clarify the The Impact of E-governance on Public Service Quality and promotion and to specify the the case of the Algerian’s Public Service promotes via E-gov by showing the E-Governance Benefits and risks.

1. Public Services and E-Governance Concept:

1.1. Public Service:

Public services are essential services provided to citizens by their governments. This is done either directly through the public sector (that is, via public providers) or by nongovernment organizations (NGOs) receiving a subsidy from the government for service provision. These days, public services are so basic and essential to day-to-day life that they are considered fundamental human rights (such as the right to safe drinking water), and the state is expected to guarantee their universal provision to all citizens irrespective of income. Public services can be grouped into three broad categories: (i) essential utility or infrastructural services, such as the provision of electricity, gas, water, sanitation, telecommunication and maintenance of roads; (ii) social services such as health care, schooling, public housing and social welfare programs (for example, social security and poverty alleviation); and (iii) regulatory services, such as land registry systems for formalizing property rights and land titles, issuance of licenses and permits, establishment of safety and environmental standards and codification and enforcement of law. In developing countries, a number of public services, including agricultural extension services for farmers, family planning programs, and supplemental income assistance schemes, are deemed necessary to achieve national development objectives (economic growth, income redistribution, poverty alleviation and population stabilization). In most cases, public services do not involve manufacturing of goods; and local or national monopolies may provide them, especially in sectors that are natural monopolies such as electricity generation. Typically, though not necessarily, public services are also public goods in the sense of being non- excludable, non- rival and with positive externalities. Private providers will therefore tend to “free ride” on the provision of others, resulting in suboptimal provision of public goods.

This market failure is the traditional argument for intervention. The state is needed to provide the socially optimal level by equating marginal social benefit with marginal social cost. Public services are particularly important for the poor and for reducing inequality. Unlike the better- off, the poor often cannot afford to replace deficient public goods with the costlier alternatives the private sector provides. A public distribution system aimed at fulfilling the needs of poor sections of society through the provision of such essential services as food, health and medical attention can bring livelihood essentials within easy reach of people whose lives may remain otherwise largely untouched by economic growth. for most people in a country, governance expresses itself in the form of public service delivery, as public services are the main—if not the only—form of contact that individuals have with their government and bureaucracy. As a result, people judge the quality of governance by their experience in receiving essential public services. As countries get richer and their standards of living improve, citizens demand a greater say—or voice—in determining the quality of public services[1]. By definition, the public service sector includes organizational entities that are funded, owned and/or controlled by the State. The resources and activities of public service organizations are mostly controlled by the government; thus, managers and employees in the public service have a reduced decision-making margin in making organizational

changes[2]

[1] - Anil B. Deolalikar and Others : **Governance in Developing Asia Public Service Delivery and Empowerment, co-publication of the asian development bank and edward elgar publishing**, usa,2015, p-p:3-4.

[2] - Giuseppe Casale and Joseph Tenkorang : **Public service labour relations: A comparative overview,** Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Branch International Labour Office • International Labour Organization 2008 First published ,Geneva, August 2008, p:01.

1.2. the quality of public services:

Looking at quality in the context of public services, satisfaction of the individual with the received service is important. Quality is achieved when there are certain provided requirements which public institutions must comply with. Quality satisfying standards can be only minimal assurance of the quality. According to Ch. Gronroos (1990) service perceived by a consumer is estimated according to two main quality parameters: technical (result) and functional (process). Technical—what is supplied to consumer, functional—how it is supplied. Measure of quality is the result of the service supply process: that which remains to the consumer when supply of service is ended and when interaction between consumer and supplier is ended. Quality usually is perceived subjectively, that’s why this process is complicated, as there are no measurements which would help to determine the level of quality. Quality is good when it meets the expectations of consumer. If expectations are unrealistic, form the view of consumer, quality of the service will be bad, even if, by objective evaluation, it is good. In the opinion of Ch. Gronoos, expectable quality of services is determined by three factors: direct communication, image of the institution and the wishes and needs of the consumer. Perceived quality of services is not influenced by technical and functional levels of quality as well as by incompliance between expected and incurred quality. It is thought that the image of a service enterprise makes the biggest influence on a consumer’s understanding of service quality. So, the quality model of Gronoos reveals aspects of incurred and expected quality. The quality model of E. Gummesson (1991) shows that the consumer has a preliminary expectation which can be satisfied by a certain institution;

also the consumer has formed a proper image of quality. Positive image helps while negative image forms an opinion which is usually worse than the real situation. Quality acceptable to the consumer is the result of expected and incurred quality evaluation. In the opinion of E. Gummesson technical and functional quality is influenced by such sources as planning, production, presentation and interaction with the market. The quality formation process can be described by other models of service quality as well. One of those is the expanded quality function model (Griffin, Hauser, 1993)1. the figure below illustrates an Integrated approach to reform for better public services2.

[1] - Gita Kondrotaitė : **Evaluation of the Quality of Public Services in Lithuanian Municipalities**, Intellectual Economics, 2012, Vol. 6, No. 3(15),p:395-397

[2]-**Government Statement Public Service Reform Plan**, 17th November, 2011,h*ttps://per.gov.ie/wp-content/uploads/Public-Service-Reform-pdf.pdf_* p:06.

Figure 1: An Integrated Approach to Reform public services

1.3. E-Governance:

The notion of governance is closely related to the concept of institutions, which brings together the state, citizens and other players. The Nobel prizewinning economist Douglass North (1991) discusses formal and informal institutions. Formal institutions refer to the state and include constitutions, statutes and explicit government rules and regulations. Informal institutions include practices and unwritten rules, such as traditions, norms and codes of behavior, and other social mechanisms based on interpersonal ties and relations. E-governance, can be define as the application of Information

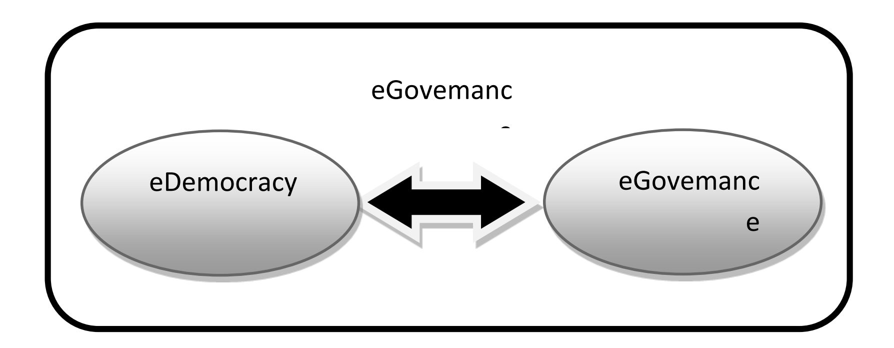
and Communications Technology to the government processes to bring Simple, Moral, Accountable, Responsive and Transparent (SMART) governance (Heeks, 2001). Different governments defined this term to suit their own aims and objectives. Sometimes, the term « E-Government » is also used instead of 'egovernance' but there is a debate on the correct use the two terms. E-governance defined as the use of emerging information and communication technologies to facilitate the processes of government and public administration (Drucker, 2001) while e-government defined as the use of information technology to support government operations, engage citizens, and provide government services (West and Wind, 1996)1.

- E-government Risk Factors:

E-government projects are inherently complex, sharing similar risk factors with their e-business counterpart projects. Implementing e-government as a major development may not be easy since it may involve many factors of risk that could threaten the success of the project. Adequate risk assessment and management procedures may help in avoiding major pitfalls, though sometimes failures cannot always be predicted precisely.

[1] - A. Evangelidis and Others: **Risk Assessment & Success Factors for e-Government in a UK Establishment. In: Electronic Government.** EGOV 2002. Lecture Notes in Computer Science, vol 2456. Springer, Berlin, Heidelberg, p:396.

Figure. 2. eGovernance Perimeter



Before attempting to elicit the main generic e-government risk factors, it may be prudent to specify the environment in which e-government resides. Figure 1 shows that e-government finds itself within the perimeter (or boundary) of 'eGovernance' and interacts with the 'eDemocracy' concept. The latter may be defined broadly as the improvement of effectiveness and efficiency of democracy through the use of information and communications technology.

Some research indicates that the main generic e-government risk factors may be initially classified into the five categories [(i) technological/implementation; (ii) sociallhuman; (iii) security; (iv) financial; (v) legal] shown in Figure 2.[1]

[1] - A. Evangelidis and Others : **Risk Assessment & Success Factors for e-Government in a UK Establishment. In: Electronic Government. EGOV 2002**. Lecture Notes in Computer Science, vol 2456. Springer, Berlin, Heidelberg, p:396

Figure. 3. The Main Generic Risk Elements (or Factors) of e-government

Potential areas of Risk in e-government				
technological/implementation	Social/human	security	financial	legal

Source: A. Evangelidis and Others, op cit, p:396.

- Domains of E-governance

E-governance facilitated by the creative use of ICT has the ability to transform relations with citizens, businesses, and various arms of government. Heeks (2001) identified three main domains of e-governance (Figure 2.1):

o E-administration: improving government processes

o E-services: connecting individual citizens with their government

o E-society: building interactions with and within the civil society1.

[1] - . Mohammad Abdul Salam : **E-GOVERNANCE FOR GOOD GOVERNANCE THROUGH PUBLIC SERVICE DELIVERY: An Assessment of District EService Centres in Bangladesh**, Institute of Governance Studies, BRAC University Dhaka-1212, Bangladesh, 2013, p: 10.

Figure 4: Overlapping domains of e-government (adapted from Heeks, 2001)



Source: Mohammad Abdul Salam, E-GOVERNANCE FOR GOOD GOVERNANCE THROUGH PUBLIC SERVICE DELIVERY: An Assessment of District EService Centres in Bangladesh, Institute of Governance Studies, BRAC University Dhaka-1212, Bangladesh, 2013, p: 10.

2. The Impact of E-governance on Public Service Quality and promotion:

2.1. E-Government and Anti-Corruption: E-Governance is more than just floating government web sites on the Internet. E- Governance may be defined as an anti-corruption tool to make easier and recover democratic government and business through use of electronic means in the Public Service Quality development and promotion1.

- Experience in a number of developed and developing countries has shown that E-governance initiatives can promote greater transparency with the goal of cutting corruption. Based on a many survey suggests that service-delivery oriented IT initiatives can contribute to an effective, multi-pronged strategy to cut corruption in the public sector2.

[1] - Suman Goel and Raj Kumar**: E-Governance: A Tool for Tackling the Corruption in India**, International Journal of Research in Management, Science & Technology (E-ISSN: 2321-3264) Vol. 2, No. 1, April 2014, p:35.

[2] - Raghuvar Dutt Pathak and others: **E-Governance to Cut Corruption in Public Service Delivery: A Case Study of Fiji**,Journal International Journal of Public Administration,Volume 32,2009,Issue 5,p:415.

- Many Government adopted a reform measure to combat corruption, called the "OPEN" system, an acronym for the "Online Procedures ENhancement for civil applications,". The OPEN system is a Web-based internet service to transact civil applications for permits, registrations, procurements, contracts, and approvals submitted online by citizens. It places transparency and accountability in the core of the management system of civil applications by providing open access for anybody, anytime, and anywhere to file applications and monitor the review and approval processes on real time online until the decision on the applications is finalized according to the timetable set by the officials in charge. The citizens accepted the OPEN system instantly and the users of the service and visitors to the site have grown rapidly. The OPEN system is an e-government innovation with a rich potential for diffusion, for corruption in government (or in business as well) is believed to be prevalent and it neither respects geographical boundaries nor discriminates cultural differences1.

---

[1] - **Yong hyo cho and byung-dae choi, e-government to combat corruption:** the case of seoul metropolitan government,

Volume 32, 2009 - issue 5, international journal of public administration https://www.tandfonline.com/doi/full/**10.1080/01900690701590553?SRC=RECSYS**

3. Algerian's Public Service promotes via E-gov:

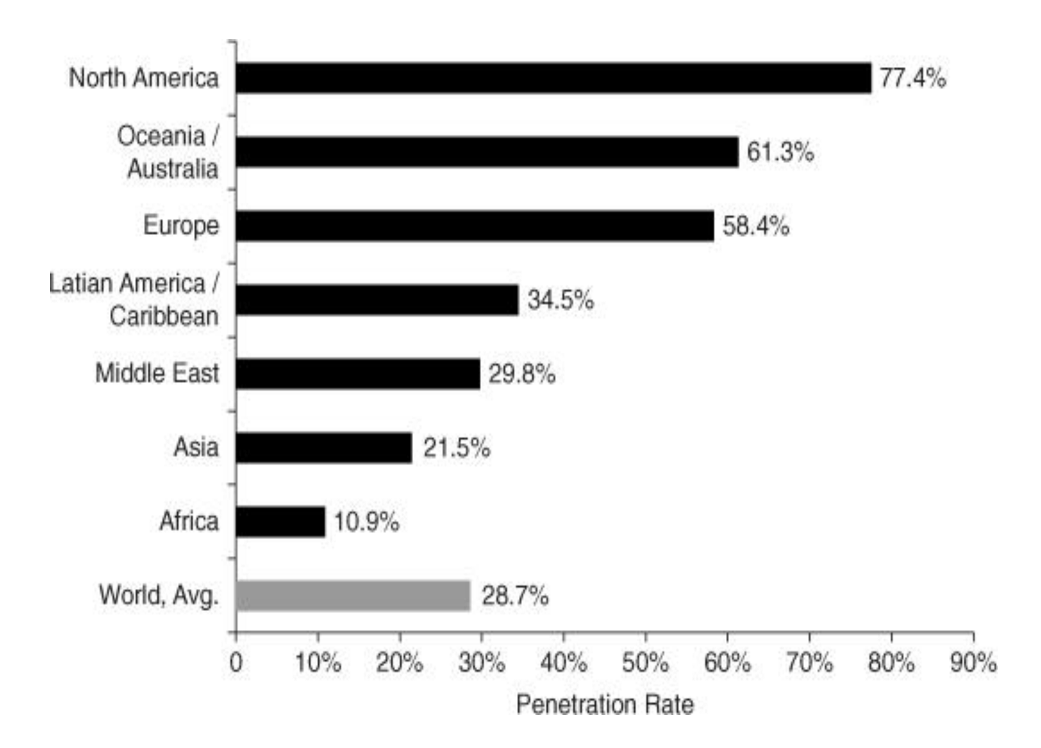
The desire to reposition the public service for effective and efficient service delivery has been the preoccupation of many countries in both developed and developing nations. As a result, governments across the globe have initiated a number of policy frameworks to reform the public sector by reorganizing the structures, systems and processes that will enhance the delivery of services to their citizens1. Literarily, the public service of any country is an establishment of governance and administration created basically to provide public good (water, electricity, health care, qualitative education and transportation systems among others) to the citizen in the most efficient and effective method. The Algeria public service is a product of colonialism, initially created as a mechanism to conveniently implement the administrative structure and activities of the french colonialist for exploitation and actualization of colonial rule. However, the public service in Algeria has transformed after independence in 1962 to a complex structure for harnessing the country's resources and to expedite economic development in a way and manner that will transform natural resources into goods and services that would meet the increasing expectations of the citizens.

[1] - Adeyeye. M. & Aladesanmi, T. **Aligning ICT for service delivery in Nigerian local government retrieved January 18 from** http://ieeexplore.ieee.org/Xplore/login.jsp.2003

The Algerian's E-gov promotes the use of ICT in the public sector in order to enhance citizens' wellbeing and good governance. However, the development and deployment of e-government systems remains very slow due to socio-political and economic factors such as the high cost of deployment and maintenance, the high level of e-illiteracy among the population, the low level of e-readiness/e-awareness among decision makers and the lack of ICT infrastructures at the local level. Other challenging issues are related to the low levels of acceptability, usability, accessibility and appropriateness of e-government systems (in general), and the lack of formal or structured monitoring and evaluation approaches to address and remedy weaknesses. These interrelated factors influence each other, which creates a vicious circle aggravating the digital divide between Algeria and developed countries. In addition, there is no e-government system deployed for local governments1. Among the many promises of the Information Communication Technologies (ICT) revolution in Algeria is its potential to modernise government organisations, strengthen their operations, develop the public services and make them more responsive to the needs of their citizens.

Figure 5.World Internet Penetration Rates (from www.internetworldstats.com)

[1] - Driss Kettani and Bernard Moulin: **E-Government for Good Governance in Developing Countries,** Empirical Evidence from the eFez Project, International Development Research Centre Ottawa, Canada, p:15.



- Two continents with developing countries, Africa and Asia, have internet penetration below the world's average as its showed below1:

[1] - Driss Kettani and Bernard Moulin, E-Government for Good Governance in Developing Countries,

Table 1. internet penetration below the world's average

World regions	Population (2010 est.)	Internet users 31 Dec. 2000	Internet users' latest data	Penetration (% pop.)	Growth 2000–2010	Users % of table
Africa	1,013,779,050	4,514,400	110,931,700	10.9 %	2,357.3 %	5.6 %
Asia	3,834,792,852	114,304,000	825,094,396	21.5 %	621.8 %	42.0 %
Europe	813,319,511	105,096,093	475,069,448	58.4 %	352.0 %	24.2 %
Middle East	212,336,924	3,284,800	63,240,946	29.8 %	1,825.3 %	3.2 %
North America	344,124,450	108,096,800	266,224,500	77.4 %	146.3 %	13.5 %
Latin America/Caribbean	592,556,972	18,068,919	204,689,836	34.5 %	1,032.8 %	10.4 %
Oceania/Australia	34,700,201	7,620,480	21,263,990	61.3 %	179.0 %	1.1 %
WORLD TOTAL	6,845,609,960	360,985,492	1,966,514,816	28.7 %	444.8 %	100.0 %

Source: Internet usage and world population statistics are for 30 June 2010 (www.internetworldstats.com).

In reality, the provision of quality public services reinforces the social contract between government and citizens, which is a key measure of governance and potent indicator of the wellbeing of a society. Generally, providing public services is a top priority in both developed and developing nations and more important in fragile countries if they are to make progress towards the attainment of Millennium Development Goals (MDGs). Remarkably, citizen's perception of public service delivery in Nigeria is poor and fall short of expectations. Our desk-based literature review and keen observation also revealed number of shared issues as regard poor and detrimental impacts of service delivery outcomes in Algeria.

. E-Governance Benefits:

The introduction of ICT applications into government organizations has generated noticeable development gains. One notable lesson learned from the Asian economic crisis during the 1990s, as a result of the application of the World Bank's structural adjustment programs, is that “institutions matter” (World Bank 1991). This new finding suggests the need for improvement, namely in “governance,” “state capacity” and “institutional quality.” Respectively, in response to the need for institutional capacity reinforcement, there has been an increased emphasis on initiating and leading ICT projects in developing countries, enabling positive results and benefits.

Bhatnagar (2004) assessed the results of 12 e-government projects in developing countries and concluded that they are “examples where e-government has delivered concrete benefits by increasing transparency, reducing corruption, improving service delivery, empowering people and enhancing economic goals of good governance.”

we can get some benefits from the Malaysian experience: Malaysia is increasingly recognized as a developing nation role model that accomplished a major challenge: connecting its e-government implementations with clear development targets; and, thereby, has evolved into an exemplary case featuring project developers “who by effort of visionary policy and nurturing of critical conditions have realized tremendous growth which can be demonstrably attributed to proactive ICT-related initiatives” (John et al. 2005).

E-Government is a means for institutional capacity reinforcement because it retools/changes two complementary components which are prerequisites for the proper functioning of government organizations. These components are:

• The back office (government organizations' backend operations and processes "behind the scenes"), and,

• The front office (organizations' interactions and exchanges with the constituents: citizens and business enterprises)

E-Government owes its transformative capabilities to "information technology that carries the prospect of major reforms in governance and public administration through more efficient and effective public management; more accessible and better information for the public; better service delivery; and building partnership for interactive and participative governance" (Bertucci and Alberta 2003). Studies of e-government implementation in developing countries, namely Tanzania, South Africa and China, explain how introducing ICT to government organizations generates concrete improvements.

"Efficiency gains:

• Governance that is cheaper: producing the same outputs at lower total cost.

• Governance that does more: producing more outputs at the same total cost.

• Governance that is quicker: producing the same outputs at the same total cost in less time.

Effectiveness gains:

• Governance that works better: producing the same outputs at the same total cost in the same time, but to a higher quality standard.

• Governance that is innovative: producing new outputs” (Heeks 2001).

Providing more public services with less public spending is an ongoing challenge for all OECD member countries which is becoming increasingly important in the context of ageing. Cross-country comparisons could be useful to identify best practices in delivering public services in a cost-effective manner. In practice, the paucity of data often makes it difficult to benchmark countries, but recent attempts at doing so in the education sector – where the lack of output

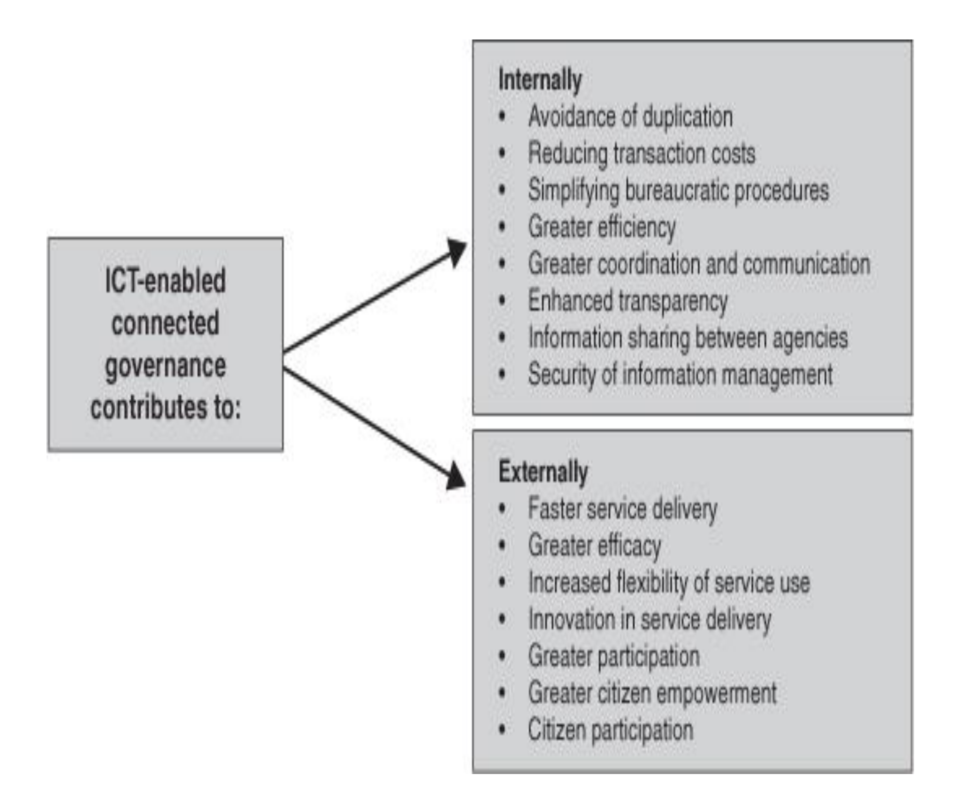
data is a less severe constraint – reveal that efficiency shortfalls can be large. Also, the variety of OECD country approaches to managing public spending programmes provides useful insights about possible strategies for improving value for money. In that respect, stepping up the use of performance information

in budget processes – “performance budgeting” – is an important dimension of the reforms undertaken by OECD countries since the early 1990s1.

- An ampirical studies have shown that certain gains are generated by the deployment of e-government systems, such as those listed in figure 06 below2..

[1] - Teresa Curristine, Zsuzsanna Lonti and Isabelle Joumard, Improving **Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities**, OECD Journal on Budgeting Volume 7 – No. 1, 2007, p: 04.

[2] - Driss Kettani and Bernard Moulin, **E-Government for Good Governance in Developing Countries,** Empirical Evidence from the eFez Project, International Development Research Centre Ottawa, Canada, p:15.



Source: Driss Kettani and Bernard Moulin, E-Government for Good Governance in Developing Countries, Empirical Evidence from the eFez Project, International Development Research Centre Ottawa, Canada, p:15.

Conclusion:

It is recognized in international research that the public sector has been transformed into a networked, open and more flexible, informal and interactive governance structure. This is described as a transition from “government to governance”. Sweden is one of the international leaders with regards to e-government development. The objective of this paper is to provide a deeper understanding of e-governance and its role in the promotion of public services. The benefits of e-Government cannot be overemphasised as this system of Government has been tested and is trusted in various countries around the world. The introduction of e-Governance has promotes Public Service and brought the Government closer to the people, so much so that today it has become extremely convenient to get in touch with Government agencies via online portals as opposed to waiting in long queues to be served through a kiosk window. E-government has revolutionised the ways in which Governments function, ensuring much more transparency, there by eliminating corruption. more over, The e-governance is one of the fundamental policies that could transform the quality of public service from conventional to modern. Its implementation relates to the policy of public administration reform. Upon the implementation of this policy, we expect improvements in the quality and effectiveness of public service provision. Apparently, the expected changes require both simultaneous and synergistic efforts across many fields, such as supports through adequate funding and consistent political will from the central and local government in Algeria.

Tapscott and Caston (1993) argued that causes of information and communication technology a paradigm shift has launched in public service delivery either in mode or its principles. Documentary mode and interpersonal interaction of bureaucratic paradigm has shifted to electronic exchange and none face-to-face interaction of e-government paradigm. Standardization, impartiality and equity principles are shifted by user customization and personalization. According to Harris (2000), ICT is one of the key instruments that supported good governance by increasing transparency, accountability and eventually helping to reduce the cost of government business operations. we conclude, that the E-governance plays an important role in reduced corruption but also improved the public service and the revenues of the government which could be used for socially relevant areas like health, education, eradication of poverty and uplifting the down trodden.

Today‟s public service involves reinvention, inadequate resources, uncertainty of outcomes and low tolerance for errors (Berquist, 1993). Professionals in public service, whether engineers, attorneys, social workers, military officers or physicians, face a persistent demand to meet challenges as resources decline, interventions falter and the public criticizes government. In addition, new conditions appear. Mapping the human genome, employing new construction materials, use of nanotechnology and development of networked computation 'E-governance' are examples of novel conditions that are required by the public services development .

References:

Anil B. Deolalikar and Others : Governance in Developing Asia Public Service Delivery and Empowerment, co-publication of the asian development bank and edward elgar publishing, usa,2015,

A. Evangelidis and Others : Risk Assessment & Success Factors for e-Government in a UK Establishment. In: Electronic Government. EGOV 2002. Lecture Notes in Computer Science, vol 2456. Springer, Berlin, Heidelberg,

A. Evangelidis and Others: Risk Assessment & Success Factors for e-Government in a UK Establishment. In: Electronic Government. EGOV 2002. Lecture Notes in Computer Science, vol 2456. Springer, Berlin, Heidelberg,

Adeyeye. M. & Aladesanmi, T. Aligning ICT for service delivery in Nigerian local government retrieved January 18 from http://ieeexplore.ieee.org/Xplore/login.jsp.2003

Driss Kettani and Bernard Moulin, E-Government for Good Governance in Developing Countries,

Driss Kettani and Bernard Moulin, E-Government for Good Governance in Developing Countries, Empirical Evidence from the eFez Project, International Development Research Centre Ottawa, Canada

Driss Kettani and Bernard Moulin: E-Government for Good Governance in Developing Countries, Empirical Evidence from the eFez Project, International Development Research Centre Ottawa, Canada

Gita Kondrotaitė : Evaluation of the Quality of Public Services in Lithuanian Municipalities, Intellectual Economics, 2012, Vol. 6, No. 3(15)

Giuseppe Casale and Joseph Tenkorang : Public service labour relations: A comparative overview, Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Branch International Labour Office • International Labour Organization 2008 First published ,Geneva, August 2008,

Government Statement Public Service Reform Plan, 17th November, 2011,https://per.gov.ie/wp-content/uploads/Public-Service-Reform-pdf.pdf,

Mohammad Abdul Salam : E-GOVERNANCE FOR GOOD GOVERNANCE THROUGH PUBLIC SERVICE DELIVERY: An Assessment of District EService Centres in Bangladesh, Institute of Governance Studies, BRAC University Dhaka-1212, Bangladesh, 2013

Raghuvar Dutt Pathak and others: E-Governance to Cut Corruption in Public Service Delivery: A Case Study of Fiji,Journal International Journal of Public Administration,Volume 32,2009,Issue 5,p:415.

Suman Goel and Raj Kumar: E-Governance: A Tool for Tackling the Corruption in India, International Journal of Research in Management, Science & Technology (E-ISSN: 2321-3264) Vol. 2, No. 1, April 2014

Teresa Curristine, Zsuzsanna Lonti and Isabelle Joumard, Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities, OECD Journal on Budgeting Volume 7 – No. 1, 2007

Yong hyo cho and byung-dae choi, e-government to combat corruption: the case of seoul metropolitan government, international journal of public administration Volume 32, 2009 - issue 5, https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01900690701590553?src=recsys

La Reforme Du Mode De Gestion De La Commande Publique Au Maroc :

Vers L'amelioration De La Qualite Des Services Publics

ABBASSAT Mourad- OTMAN Mouden

Forum des chercheurs du Ministère de l'Economie et des Finances- Maroc



الملخـــــــــص

منذ العشرية الأولى للقرن الواحد والعشرين ، دشن المغرب سلسلة إصلاحات همت الإدارة العمومية، ولما كان مجال المالية العمومية القلب النابض لأي إصلاح في الدولة كان لزاما أن يعرف هذا المجال سلسلة إصلاحات، إنطلقت مع تدشين المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية والمرتكزة على النتائج وشمولية الإعتمادات سنة 2002 ، واستمر الأمر مع إعادة النظر في تدبير النفقات العمومية من خلال إدماج مديرية مراقبة نفقات الدولة وإلحاقها بمصالح الخزينة العامة للمملكة، بهدف تبسيط مساطر مراقبة النفقات وتخفيف المتدخلين فيها، وإعتماد مرسوم جديد لمراقبة نفقات الدولة سنة 2008 والذي جاء ليقر مراقبة مخففة تسمى المراقبة التراتبية للنفقات CMD ، وتم تغيير المرسوم المنظم للنفقات العمومية مرتين سنة 2008 و سنة 2013 قصد تحسين الولوج إلى منظومة الطلبات العمومية وإقرار لا مادية مساطر الصفقات من خلال إحداث بوابة للصفقات العمومية .

وهذه الدراسة ستتناول الإصلاحات التي عرفها تدبير النفقات العمومية وكيف أدت هذه الإصلاحات إلى تحسين الخدمة العمومية من خلال التطرق إلى الجواب السابقة.

Introduction :

Au cours de ces dernières années, l'administration marocaine a connu de nombreuses réformes, des expériences innovantes ont été menées dans les différents domaines. Malgré tous les efforts déployés, l'action publique et son mode de fonctionnement font encore l'objet de plusieurs critiques tant de la part des usagers que de la part de la société civile. L'organisation, le rôle et les missions doivent en effet être repensés et adaptés à un contexte politique, économique et social en pleine mutation. L'administration publique est désormais appelée à rendre ses services à une population de plus en plus exigeante et informée de ses droits et obligations.

Le mouvement prônant la qualité est défini comme une façon d'encourager l'efficacité et la réactivité organisationnelles depuis la fin des années 1970. La « qualité » peut être un terme subjectif, chaque organisation ayant sa propre définition et ses propres frontières. Cependant, le principal dispositif d'évaluation et de suivi de la qualité du service publique est la satisfaction des citoyens. Les initiatives d'amélioration de la qualité dans le secteur public sont induites par les revendications des citoyens en faveur d'une amélioration de l'efficacité de ceux-ci, des objectifs qui exigent la mise en œuvre de modèles et de normes de qualité adaptés. Au Maroc depuis la constitution de Juillet 2011, le gouvernement marocain s'est mobilisé dans le but d'instaurer une culture de l'amélioration de la qualité des services publics.

Les marchés publics en raison de leurs importances dans l'économie nationale (20% du PIB) et de leur montant de plus en plus grandissant « plus de 195 milliards de dirhams en 2018 », ne cessent d'être, ces dernières années, au cœur du débat portant sur l'efficacité de la gestion des deniers publics. Ils ont pris la part du lion des reformes entreprises ces dernières années dans le cadre de la promotion des principes de la bonne gouvernance de la gestion publique et la régulation économique.

Mais ces réformes du cadre réglementaire se sont focalisées pour l'essentiel sur la phase passation et sur les aspects de conformité procédurale, sans pour autant atteindre les objectifs visés de l'amélioration de la gestion et la performance des résultats. Or la réalisation de ces objectifs passe par la refonte du mode de gestion, la redéfinition des objectifs et la redistribution des rôles alloués à chaque intervenant dans ce circuit économique.

La réforme du contrôle des engagements de dépenses:

La réforme du contrôle des engagements de dépenses s'inscrit dans le cadre du renforcement de l'efficacité et de l'efficience de la dépense par la mise en place d'une gestion axée sur les résultats. Elle vise essentiellement à améliorer la performance de la gestion des dépenses de l'Etat tout en réduisant les coûts globaux, en simplifiant et en fluidifiant les circuits et les procédures et en responsabilisant davantage les gestionnaires. L'objectif étant d'améliorer la compétitivité de l'économie et de l'environnement des affaires.

« La fusion des services en charge du contrôle des dépenses de l'Etat, avec les assouplissements de contrôle qui l'accompagnent, a permis d'instituer un "interlocuteur unique" tant pour les services gestionnaires que pour l'ensemble des partenaires du Ministère de l'Economie et des Finances en matière d'exécution des dépenses de l'Etat, de fluidifier de manière significative le processus d'exécution de la dépense afin d'en réduire les délais, d'adopter un système d'information plus cohérent dans le cadre de la mise en place du projet de gestion intégrée de la dépense avec tous les avantages qui en découlent (économie de moyens et de gestion, réduction des coûts, amélioration de l'information financière et comptable etc..) ».1

[1] -La réforme du contrôle de la dépense publique ; La revue al Maliya / spécial n°3 février 2007

L’assouplissement du contrôle à priori de la dépenses :

La mise en place d’un système efficace de contrôle à priori des dépenses de l’Etat demeure toutefois subordonnée à une redéfinition du champ d’application des contrôles de régularité des engagements et des contrôles de validité de la dépense dans le sens d’une intervention plus allégée et mieux ciblée, tout en garantissant le bon emploi des deniers publics.

La mise en place d'une telle réforme s'inscrit également dans le cadre de l'amélioration des prestations de l'administration. Dans ce domaine la réforme s'attache à introduire un « contrôle modulé » qui permettra d’étendre le contrôle aux services ordonnateurs et à prendre en charge eux-mêmes les contrôles de régularité et de validité exercés actuellement par les contrôleurs et les comptables.

« L’assouplissement progressif du contrôle des engagements de dépenses sera mené de pair avec l’assouplissement du contrôle de paiement actuellement exercé par les comptables publics, lequel deviendra alors complémentaire du premier de manière à éviter les redondances qui se dégagent actuellement de l’exercice au quotidien de ces deux types de contrôle, en vue de leur assurer une meilleure complémentarité avec le contrôle à posteriori dévolu à l’Inspection Générale des Finances et à la Cour des comptes (le contrôle de la matérialité et de l'opportunité de la dépense) » 1.

La responsabilisation des services ordonnateurs étant déjà affirmés par la loi, il ne reste plus qu’à la mettre en œuvre en les assistant à mettre en place de manière progressive des systèmes de contrôle interne à leur niveau et un système d’information permettant l’automatisation de certains points de contrôles. Certes la capacité de gestion des administrations étant inégale, une période d’adaptation et de mise à niveau est nécessaire.

Réforme du contrôle de la dépense publique au Maroc ; La revue de la trésorerie générale du royaume - n°6 octobre -[1] 2006

Cette nouvelle approche permettra, au niveau technique, de mettre en œuvre davantage de célérité, d'assouplissement et de rationalisation de la dépense. Sur le plan éthique, l'objectif recherché réside dans une responsabilisation accrue de l'ordonnateur et une moralisation effective des relations entre l'administration et ses fournisseurs.

La contribution du système de contrôle à l'efficacité des achats publics n'est plus à démontrer, en raison de la place qu'occupe l'intervention des organes de contrôle tant en amont qu'en aval du processus de l'achat public. En effet, en matière de gestion des achats publics, le contrôle préalable des dépenses publiques devra assurer une double mission, d'abord celle de garant de la régularité des procédures et celle de conseil et d'assistance aux services gestionnaires en matière de programmation, de préparation et de passation des marchés publics.

La réforme à mener s'inscrit dans cette perspective, il va falloir donc préparer les conditions de sa mise en œuvre et son appropriation par les services gestionnaires qui seront désormais les véritables acteurs du contrôle à priori des dépenses et des marchés publics.

La mise en place du contrôle modulé de la dépense:

La modulation des contrôles, dans le cadre de la réforme engagée depuis 2007, est de nature à procurer plus de marge de manœuvre au comptable public en sa qualité de contrôleur pour bien assurer son rôle de conseiller et de mettre à la disposition des ordonnateurs l'expertise de ses services en matière budgétaire et notamment des marchés publics.

Ce nouveau dispositif alliant efficacité et sécurité a pour objectif de rationaliser du processus de la dépense publique, il s'agit d'assouplir, de fluidifier et d'accélérer le processus de la dépense en tenant compte de la sécurité et de la transparence des opérations financières.

«Un équilibre doit donc être établi entre efficacité et sécurité. Il ne s'agissait nullement de renoncer au contrôle, mais de l'implanter là où il est le plus légitime et efficace, En tout état de cause, quel que soit l'ampleur de l'allégement du contrôle, la sécurité des deniers de l'Etat sera sauvegardée par les interventions des juridictions financières et par les actions de contrôle a posteriori de l'inspection générale des finances»1.

Pour ce qui est des modalités du nouveau dispositif de contrôle, elles peuvent être résumées en trois points :

Le premier consiste à évaluer la capacité de gestion des ordonnateurs pour voir dans quelle mesure leur organisation, leurs outils et leurs modes de fonctionnement leur permettent de prendre en charge, en interne et par eux-mêmes, le contrôle et la maîtrise des risques de gestion auxquels ils sont exposés.

Le deuxième point consiste à introduire, sur la base de cette évaluation, des allégements de contrôle externe en fonction de la qualité de gestion constatée chez les ordonnateurs et selon les deux niveaux d'allègement existant en CMD.

Le troisième point consiste à mettre en place un dispositif de veille, fondé sur un examen ex post, qui permettra de s'assurer que cette réforme se développe dans de bonnes conditions de sécurité en ouvrant la possibilité à des corrections et à des ajustements, voire en cas de besoin, à des mesures de sauvegarde.

L'allégement du contrôle préalable devra être réalisé dans une logique de progressivité qui concilie deux impératifs majeurs, à savoir l'efficacité et sécurité. La réforme s'inscrit dans cette perspective, seulement faut-il garantir les conditions de son succès et de son appropriation tant, par les services gestionnaires que par les organes de contrôle interne et les services de contrôle a posteriori notamment la cour des comptes.

Fathallah Oualalou Ex Ministre de l'économie et des finances sur la rationalisation de la dépense lors de la journée -[1] d'information relative à la réforme du contrôle des dépenses de l'Etat ; d'après Le journal Le Matin (le Press book de Mars 2007).

A ce titre le contrôleur financier va examiner les projets de marchés au regard de l'imputation budgétaire, de la disponibilité des crédits, de l'exactitude de l'évaluation et de leur impact sur les finances publiques. Il recevra à cet effet communication de toutes les pièces justificatives. Le visa du contrôleur financier ne peut être refusé pour un motif de légalité du projet de marché. En effet, la responsabilité de l'observation des procédures de passation des marchés relèvera exclusivement des services gestionnaires.

La réforme en cours est appelée enfin à procurer aux organes de contrôle de la Trésorerie Générale du Royaume plus de marge de manœuvre pour mieux accompagner les services gestionnaires et cibler ainsi, les domaines d'assistance et de soutien à ces services en fonction de leur niveau de capacité de gestion, elle permettra aussi la responsabilisation prononcée des services gestionnaires et une réorientation du contrôle préalable vers des dépenses à fort enjeu (les marchés d'un certain seuil, les marchés négociés....).

Le système de veille prévu dans le cadre du contrôle modulé de la dépense est un instrument adéquat qui permettra au comptable public de suivre et d'assister les services ordonnateurs afin de maîtriser davantage les outils de la gestion budgétaire et comptable et d'améliorer leur performance en matière d'achat et de réalisation de leurs commandes.

L'assistance technique et le renforcement de la capacité de gestion:

En raison de l'importance de la mission d'assistance technique, le législateur l'a considéré comme fonction fondamentale des services du contrôle au même titre que la fonction de contrôle lui-même qui est l'essence même et la raison d'être de cet organe. Elle a été instituée la première fois dans le décret n° 2-75-839 du 30/12/1975 conformément aux dispositions de l'article 11, puis elle a été re-consacrée par le décret n° 2-07-1235 du 4 novembre 2008 relatif au contrôle des dépenses de l'Etat.

La mission de conseil s’exerce sous plusieurs formes notamment par le biais des observations et remarques que formulent les contrôleurs au sujet de la qualité et de la régularité des dossiers des propositions d’engagements de dépenses que préparent les services ordonnateurs. La capitalisation des observations et des recommandations du contrôleur permet, en principe d’améliorer la qualité de la préparation de ces dossiers d’engagement de dépenses et leur conformité aux textes législatifs et réglementaires régissant notamment les marchés publics.

L’instabilité des équipes au niveau des services chargés de la gestion budgétaire et des marchés relevant des ordonnateurs pose problème au niveau de la capitalisation des observations des services du contrôle régularité et contrôle de validité. Ainsi, la valorisation de la fonction l’acheteur public, en intégrant sa dimension budgétaire et comptable, en termes de structures dédiées, de profil requis et de cadre d’évolution de la carrière est de nature à limiter la fréquence de cette instabilité et à faire de la fonction achat public une véritable filière au sein de l’administration publique.

La formation dispensé par les contrôleurs aux services gestionnaires en tant qu’outil d’assistance et de conseil dans le cadre de partenariat a permis de former annuellement un effectif de 4000 bénéficiaires aux niveaux central et provincial dans les domaines budgétaires et comptables et essentiellement des marchés publics . En outre, le projet de système de suivi mis en œuvre par la TGR dans le cadre du contrôle modulé de la dépense permettra de mettre en œuvre des actions ciblées de formation et un programme d’accompagnement des services gestionnaires.

En effet, c’est un outil pour bien apprécier la qualité de la gestion et l’évolution de la capacité de gestion des services ordonnateurs et sous ordonnateurs. Il permet ainsi d’identifier les insuffisances et les difficultés rencontrées et de mettre en œuvre les actions d’assistance adéquates.

De même, le programme de renforcement de la capacité de gestion des services ordonnateurs engagé dans le cadre de la réforme du contrôle sus indiqué est un vecteur important de modernisation et de professionnalisation de ses services dans le domaine de la gestion budgétaire et comptable. A ce propos, l'échange de bonnes pratiques en matière de gestion entre les services ordonnateurs entamé dans le cadre des ateliers du « Forum de la performance», piloté par la Trésorerie Générale du Royaume, inaugure une nouvelle ère en la matière. Ce forum permet en effet de mutualiser les bonnes pratiques et les vulgariser, notamment par l'élaboration de documents standardisés relatifs à l'exécution des dépenses publiques y compris les marchés, ainsi que par l'élaboration d'une organisation type de la fonction achat publique, et aussi à travers la mise en place d'un système de contrôle interne et d'un programme national de formation dédié à la gestion budgétaire et comptable.

Pour améliorer la capacité de gestion des services gestionnaires il faut non seulement avoir des moyens humains et techniques suffisants pour garantir la bonne passation des marchés, mais aussi assurer une formation et un accompagnement des gestionnaires. Il faut aussi une responsabilisation accrue des gestionnaires qui doivent passer d'une gestion de moyen à une gestion de résultats, parce qu'on ne parle plus uniquement des principes de concurrence, de transparence mais aussi de l'efficacité et l'efficience de la dépense publique.

La réforme des marchés publics: Vers une gestion axée sur les résultats:

Actuellement, la tendance des réformes entreprises au Maroc en ce qui concerne la gestion des dépenses publiques se dirige vers une gestion axée sur les résultats et la performance. Ainsi le dispositif général du contrôle doit consacrer une place importante aussi bien au contrôle de performance des marchés publics basé sur la vérification des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience qu'au contrôle de conformité et de régularité de ces marchés. Cette approche viendrait consolider et conforter les réformes budgétaires globales engagées par notre pays, visant l'utilisation optimale des ressources et une gestion transparente des deniers publics axée sur les résultats et la performance.

Depuis quelques années on a senti que des changements sont en train de s'instaurer au sein de l'administration marocaine, notamment certaines notions de performance et de capacité de gestion. Il y'a tout un changement dans la configuration du système de contrôle et je pense qu'il faut introduire ces notions dans la gestion des marchés publics, « parmi les recommandations qu'on peut formuler : la nécessité de mettre en place un contrôle interne au sein des services gestionnaires, de renforcer le contrôle technique des prestations, d'envisager un recours accru à l'expertise des cabinets indépendants pour suppléer aux insuffisances des acheteurs publics en la matière et d'assurer une meilleure coordination entre les différents corps de contrôle » 1

L'obligation des résultats en matière de gestion des marchés publics fait appel à plusieurs paramètres à même de juger de l'efficacité de cette gestion. L'efficacité ne consiste pas seulement dans l'acquisition ou la réalisation des commandes, mais dépend et dans une large mesure des conditions d'une telle réalisation. Ces conditions sont appréciées en termes de coût, de qualité et de délais d'exécution des prestations commandées.

Vers une gestion efficace et efficiente de la commande publique :

La gestion opérationnelle des marchés publics se heurte à plusieurs difficultés, les principales contraintes se manifestent dans les différentes phases de gestion, depuis la phase de préparation des dossiers d'appel d'offres, la phase du jugement des offres, la phase d'exécution des prestations et leurs suivis jusqu'à la phase de réception définitive et le règlement des acomptes.

---

[1] - Synthèse générale des travaux du colloque national sur les marchés publics sous le thème « gestion des marchés publics : état des lieux et perspectives » organisé par La trésorerie générale du royaume entre le 20 et 21 avril 2009.

Pour la phase de préparation des dossiers d'appel d'offres, il faut bien préciser que cette phase est plus ou moins sécurisée par l'intervention des entités de contrôle mais on peut citer en termes de fragilité, au niveau de la formulation du projet effectué parfois par des gens qui n'ont pas suffisamment d'expérience voire des débutants, ce qui laisse souvent apparaître des appels d'offres avec des formulations relativement vagues et des objectifs imprécis.

Ainsi, il est plus aisé de confier à un prestataire la réalisation d'une commande publique, toutefois pour bien apprécier la qualité de cette réalisation, le maître d'ouvrage doit préciser et avec rigueur les conditions exigées et les règles à respecter par le prestataire. En effet, en termes de qualité des prestations, le cahier des charges doit contenir les normes à respecter que ce soit en matière de construction ou d'entretien des ouvrages publics d'infrastructures ou autres.

Concernant la phase de jugement des offres, « le risque majeur à ce niveau reste l'examen des offres techniques, alors que les membres de la commission manquent dans la plupart des cas de l'expertise requise »1. Pour pallier à ce risque, le nouveau texte prévoit la suppression de la disposition du tirage au sort en ce qui concerne la composition de la commission d'appel d'offres, ainsi que la possibilité de constituer une sous-commission technique dédiée à cette effet, ainsi que d'analyser la possibilité d'élargir la composition de la commission à d'autres membres indépendants du maitre d'ouvrage tels les cabinets d'expertises et de conseils.

[1] Les Actes du colloque national sur les marchés publics sous le thème « gestion des marchés publics: état des lieux et perspectives » organisé par La trésorerie générale du royaume entre le 20 et 21 avril 2009.

Au niveau de la phase de gestion du contrat, il y'a beaucoup à dire, là aussi on trouve des difficultés au niveau de l'exécution de l'ouvrage et de la gestion des délais. On part toujours avec des délais très réduits voire irréaliste, pour passer énormément de temps dans l'octroi de délais supplémentaires injustifiés aux attributaires d'ouvrages (c'est-à-dire une succession d'ordre d'arrêt et de reprise etc.) qui constituent une entorse aux dispositions des articles 5, 7 et 9 du CCAG Travaux, ce qui nous donne comme résultat la non maîtrise des délais d'exécution et la non application des pénalités de retard, l'augmentation des coûts des marchés due au non-respect des délais (révision des prix);

La phase la plus importante est la phase de réception des prestations et d'établissement des décomptes, le maitre d'ouvrage ne doit déclarer le service fait, et se prononcer sur la réception provisoire et définitive le cas échéant qu'après être sûr que la prestation a vraiment été livrée dans de bonnes conditions. C'est pour cela que la réception doit être faite par une commission compétente en connaissance totale des clauses de réception telles que définies dans le cahier des prescriptions spéciales.

« L'atteinte des résultats de gestion des marchés publics c'est aussi, l'appréciation des délais de réalisation des prestations commandées. Si le respect des délais prévus ne pose pas de problème dans le cas des marchés de fournitures et à une moindre mesure dans ceux des services, il est en revanche source de litiges dans le cas des marchés de travaux qui dépassent une année dans leur durée de réalisation. Ces litiges naissent généralement des multiples ordres de services d'arrêt et de reprises des travaux dus à des raisons régulières prévues par le cahier des clauses administratives et générales tel que les intempéries. Mais aussi et parfois naissent des problèmes de gestion budgétaire des crédits affectés aux marchés ou des problèmes de gestion du chantier par l'entreprise. » 1

[1] Abdelmajid BOUTAQBOUT - Le management des marchés publics au Maroc, Mémoire pour l'obtention du diplôme du cycle supérieur de gestion, ISCAE Février 2008.

La faiblesse de la programmation budgétaire fait que le grand intérêt des administrations devient l'épuisement des crédits alloués de peur qu'ils ne tombent en annulation. Ce caractère irrationnel ne fait qu'encombrer le contrôle à la fin de l'année. Alors que la qualité de gestion consiste à prévoir toute contrainte potentielle qui pourrait impacter négativement les délais d'exécution des prestations et partant la réalisation du projet public. Des contraintes qui doivent être anticipées par l'acheteur public, cet acheteur devra d'abord être reconnu en tant que tel, et qui agit dans une organisation administrative adéquate lui permettant d'anticiper de tels aléas de la gestion des marchés publics.

La Gestion Prévisionnelle De La Commande Publique:

Face au poids croissant de la commande publique, et pour pouvoir y faire face l'administration marocaine doit adopter un mode de gestion prévisionnel, tant au niveau de la détermination des besoins qu'au niveau de la programmation des appels d'offres et leurs réalisation, il implique de concevoir l'achat public dans un processus qui intègre plusieurs composantes notamment la programmation, dont la finalité est la satisfaction des besoins du service public, dans de bonne conditions et à moindre coût.

En effet, La réglementation des marchés publics offre les outils de gestion que les services acheteurs doivent maîtriser et mettre en œuvre pour une gestion efficace des commandes publiques. Dans l'exposé des motifs le nouveau décret a exigé une définition préalable des besoins de l'administration, le respect des obligations de publicité et de mise en concurrence et le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse dans le cadre de procédures simplifiées.

La détermination des besoins doit être conçue dans le cadre d'une gestion prévisionnelle de la commande publique, comme étant une mise en œuvre des techniques permettant d'atteindre les objectifs fixés par la politique d'achat de l'administration. Notamment par l'instauration au sein des structures concernées de la culture de prévision et de programmation anticipée basée sur des critères scientifiques, statistiques et économiques. Il s'agit de l'identification des besoins à satisfaire tant en quantité qu'en qualité sur la base de la préparation des prévisions budgétaires de l'administration concernée et la traduction de ces prévisions en commandes publiques.

Le décret sur les marchés publics prévoit en outre, la nécessité pour le maître d'ouvrage d'établir un programme prévisionnel des marchés qu'il compte lancer au titre de l'année budgétaire et de le publier dans les journaux et dans le portail national des marchés publics. En dépit de cet intérêt accordé par le législateur à la programmation et à l'anticipation des besoins dans la gestion des achats publics, il reste aujourd'hui nécessaire de dépasser la conception qui prévaut au sein des administrations qui considèrent la programmation comme une simple sommation des quantités et l'étalement de leurs commandes dans l'année.

Il est à reconnaitre que l'application de cette règle connaît encore des limites qui réduisent son effectivité et son impact en matière de l'efficacité de la gestion des marchés publics. En effet, seulement quelques administrations procèdent à l'établissement et à la publication de ces programmes prévisionnels, du moment où cette règle n'était qu'à titre indicatif et non pas une obligation que doivent respecter les intervenants dans les marchés publics.

« Pour pallier cette limite et permettre aux administrations de respecter la publication dans les journaux des programmes prévisionnels, Le nouveau texte sur les marchés publics a rendu cette mesure obligatoire et a incité les administrations à la respecter et à l'appliquer. Les acheteurs publics doivent être sensibilisés davantage quant à l'obligation et à l'intérêt de publication des programmes prévisionnels des achats publics, c'est un gage de plus de transparence et d'équilibre des pouvoirs entre les gestionnaires et les soumissionnaires dans les marchés publics :

- La programmation des marchés permettrait aux gestionnaires de maîtriser le calendrier de passation des marchés en termes de préparation du dossier, de publication de l'avis d'appel d'offres, de fixation de la date de la séance d'ouverture des plis et même de l'engagement comptable du marché dans des délais meilleurs.

- Les soumissionnaires disposeront aussi de par la publication des plans trimestriels de passation des marchés, d'informations fiables et de délais importants pour planifier leurs programmes de soumissionner ou non aux marchés et préparer davantage leurs offres qui seraient bien étudiées et maîtrisées par leurs soins. Ce qui va leur permettre de mieux se préparer à la compétition et de bien organiser leurs structures et moyens de production ». 1

Cette programmation permet aussi une bonne organisation pour les comptables assignataires, puisqu'elle permet une meilleure programmation répartie sur toute l'année et d'éviter l'encombrement des dossiers des appels d'offres en fin d'année suite au lancement des marchés à la dernière minute. Ainsi, le fait d'assurer une meilleure adéquation entre le processus amont de programmation budgétaire et le processus aval de contrôle budgétaire et comptable va nous permettre de réduire les écarts entre les ambitions, la prévision et l'exécution budgétaire.

[1] Abdelmajid BOUTAQBOUT - Le management des marchés publics au Maroc, Mémoire pour l'obtention du diplôme du cycle supérieur de gestion, ISCAE Février 2008.

La Dematerialisation De La Commande Publique :

La dématérialisation de la commande publique a été instituée la première fois dans le décret n° 2-06 -388 du 5 février 2007 dans son article 22, avec la publication de l'avis d'appel d'offres, dans le portail national des marchés publics. En effet, le Gouvernement a mis en place un portail national des marchés publics hébergé et géré par la Trésorerie Générale du Royaume. Et c'est depuis le 1er janvier 2015 que l'arrêté n° 20-14 du 4 septembre 2014 relatif à la dématérialisation des procédures de passation des marchés publics est entré en vigueur, il fixe les modalités et conditions de dépôt, de retrait des plis, de l'ouverture des plis et de l'évaluation des offres des concurrents. Dorénavant, les acheteurs publics se trouvent dans l'obligation d'accepter les offres électroniques via le portail des marchés publics pour les appels d'offres dont l'estimation est supérieure ou égale à 5 millions de dirhams hors taxes.

La mise en place d'un tel outil a permis d'élargir la base de la concurrence, dans la mesure où cet avis est accessible en ligne et en temps réel. Les résultats des appels d'offres sont aussi accessibles sur le portail national, ce qui a permis d'assurer la diffusion du maximum d'informations sur le déroulement du processus de l'appel d'offres, avec affichage des noms des soumissionnaires attributaires des marchés et les montants de leurs offres.

Et parmi les innovations majeures de ce grand chantier de dématérialisation on peut citer, l'instauration de la base de données électroniques des entrepreneurs, des fournisseurs et de prestataires de service, qui va nous permettre l'inscription des entreprises travaillant avec les administrations publiques marocaine pour que celles-ci se consacrent dorénavant uniquement à la préparation de leurs offres financières et techniques et éviter la perte de temps et d'énergie en procédant chaque fois à la constitution du dossier administratif et technique. La mise en œuvre de cette base de données des fournisseurs aura un impact immédiat sur la simplification des procédures notamment par l'allègement et la célérité de la vérification des dossiers administratifs et techniques par les commissions d'ouverture des plis. Ainsi on aura d'avance des renseignements complets sur les fournisseurs.

Une autre innovation prometteuse de ce grand chantier, est la mise en œuvre des enchères électroniques inversées pour les marchés de fournitures courantes portant sur l'acquisition des produits existants dans le commerce et qui ne nécessite pas de spécifications particulières, ce qui va nous procurer des coûts réduits, d'abord grâce à des gains directs sur les coûts de publication pour le maitre d'ouvrage, d'envoi postal ou de déplacement pour les soumissionnaires. Ensuite grâce à des gains indirects sur les prix des marchés. La dématérialisation devrait en effet faciliter l'accès d'un plus grand nombre d'entreprises aux offres publiques et la baisse mécanique des prix.

La dématérialisation de la gestion des marchés publics au Maroc devra acquérir ses lettres de noblesse avec l'entrée en vigueur de la loi sur l'échange électronique des données juridiques1, la loi sur la signature électronique va permettre aux entreprises de soumissionner par voie électronique et de développer ainsi, la soumission électronique qui présente plusieurs atouts en matière de transparence des procédures et d'efficacité de la gestion».

L'application de ces deux lois au niveau des marchés publics va permettre d'accélérer le processus de dématérialisation des transactions entre l'administration et ses fournisseurs potentiels et à consacrer la confiance dans les rapports entre ces deux acteurs. La dématérialisation est ainsi, un choix irréversible, car elle est un gage de transparence et un vecteur incontournable de la moralisation et de la bonne gouvernance en matière des commandes publiques.

[1] - Dahir n° 1-07-129 du 19 kaada 1428 (30 novembre 2007) portant promulgation de la loi n° 53-05 relative à l'échange électronique de données juridiques.

Conclusion :

Vu le rôle important des marchés publics dans l'ensemble de l'économie nationale et l'importance des missions attribuées au organes de contrôle de cette commande publique, il faut dire que l'enjeu est de taille, les marchés publics représentent quelque 180 milliards de dirhams par an et la gestion d'une masse aussi importante est une équation qui met en jeu à la fois les deniers publics et la réputation de ses gestionnaires et, partant, celle du gouvernement. La bonne gouvernance recommande donc de gérer cette commande à la fois dans la transparence, l'équité et l'efficacité.

C'est dans cette perspective que la Trésorerie Générale du Royaume a recueilli le maximum d'avis et d'observations lors de la préparation du nouveau texte sur les marchés publics, c'est une approche qui était assez rare en matière d'élaboration des textes réglementaires ou législatifs. La réforme de la réglementation sur les marchés publics a fait l'objet d'une large concertation avec les principaux acteurs et partenaires concernés par la commande publique : entreprises, fédérations et associations professionnelles, organes de contrôle, acheteurs publics et même organisations internationales intervenant dans ce domaine. A cela, il faut ajouter les débats, les contributions et les recommandations du colloque national sur les marchés publics organisé par la TGR en avril 2009.

Et parmi les innovations majeures du nouveau décret sur les marchés publics, il y a lieu de citer les mesures consacrées à la petite et moyenne entreprise, considérée comme moyen privilégié de création d'emplois et de revenus, dans l'objectif de leur permettre l'accès à la commande publique à travers les dispositions de l'article 156 qui stipule que le maître d'ouvrage est tenu de leur réserver 20 % du montant prévisionnel des marchés qu'il compte lancer au titre de chaque année budgétaire, une telle mesure peut constituer un véritable levier de développement économique et social.

References bibliographiques :

Yassine AGHZERE, Le contrôle et la gestion des marchés publics : Cas du CCED, Ecole Nationale d'Administration - diplôme du cycle normal en gestion administrative 2005.

Brahim ARJDAL, L'expérience marocaine en matière de réforme budgétaire, Direction du Budget, Ministère de l'Economie et des Finances, 2010.

Abdelmajid BOUTAQBOUT, Le Management des marchés publics au Maroc, Mémoire pour l'obtention du diplôme du cycle supérieur de gestion, ISCAE 2008

Les Actes de la journée nationale de présentation du décret du 20 mars 2013 relatif aux marchés publics organisé par la trésorerie générale du royaume le 27 Juin 2013.

Les Actes du colloque national sur les marchés publics sous le thème « gestion des marchés publics : état des lieux et perspectives » organisé par La trésorerie générale du royaume entre le 20 et 21 avril 2009.

Le Décret n° 2-12-349 du 8 joumada Ier 1434 (20 mars 2013) relatif aux marchés publics.

La Note de présentation du projet de décret relatif aux marchés publics. Trésorerie générale du royaume- disponible sur le PMMP.

Le Rapport du Conseil économique et social (CES) intitulé « La commande publique, levier stratégique de développement économique et social » - Août 2012.

La Réforme du Contrôle de la Dépense Publique : II Une dynamique engagée ; AL MALIYA / Spécial n°3 Février 2007.

مركز المدار المعرفي للأبحاث والدراسات

هذا الكتاب :

يدور هذا الكتاب حول موضوع :"**الخدمة العمومية وآليات ترقيتها في الإدارات الحكومية مقاربات نظرية، تجارب محلية وعالمية**". بحيث يشكل مصطلح الخدمة العمومية من بين المواضيع المهمة في حقل الدراسات العلمية لاسيما في العشرية الأخيرة؛ سواء من الجانب الاجتماعي، والقانوني، لذا نجده لا يقل أهمية لدى معظم الدول والتي تسعى لتقديم خدمات لشعوبها تتسم بالرقي والجودة، ولكن يبقى مصطلح- الخدمة العامة- من بين المواضيع التي لم يولي بها الباحثين الاهتمام الوافر، لذا يعتبر هذا الكتاب أول تجربة صريحة في الاستكتاب لموضوع قلما كان الاهتمام به من أعلى هرم السلطات والحكومات في معظم دول العالم والتي تغنت به ونادت بإلزامية الاهتمام بالمرتفق طالب الخدمة.

جمع وتنسيق واشراف : الدكتور: حجام العربي

المؤلفون المساهمون في الكتاب

بن تركي أسماء	قرقور نبيل	احديدو محمد
بن وهيبة نورة	حجام الجمعي	بن حكوم علي
بلعيد سماح	ساسي سفيان	أ.ذيب محمد
مجدوب نوال	صدوق هجيرة	بن عمار أشواق
طالة لامية	رغيس إناس	بوريب طارق
تكفي صليحة	حمول طارق	مودن عثمان
سوريه ديش	وافية زاير	عبسات مراد
وردة شرف الدين	سامية بلجراف	سامية منزر

